Synergies Roumanie n° 12 - 2017 p. 93-106

GERFLINT
ISSN 1841-8333
ISSN en ligne 2261-3463

La législation de la transition

Carmen Lazăr
Faculté d'études européennes
Université Babes-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie
crmnlazar@yahoo.fr

Résumé

La Roumanie a commencé en 1990 une longue transition de l'économie communiste étatique à une économie de marché, libre et basée sur la propriété privée, de l'Etat totalitaire à l'Etat démocratique basé sur le respect des droits de l'homme, le pluralisme et la séparation des pouvoirs. Théoriquement, cette transition est censée avoir pris fin en 2007, l'année de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne, quand l'économie roumaine a été déclarée une économie de marché fonctionnelle. Pendant cette période toute une législation a été adoptée, pour la privatisation des entreprises d'Etat, l'encouragement des investissements étrangers, la stimulation de l'initiative privée et la restitution des biens nationalisés (moyens de production ou non). Dans l'article que nous proposons nous analyserons les plus importantes de ces lois.

Mots-clés : transition, législation, économie de marché, privatisation, investissements

The legislation of transition

Abstract

Romania has begun in 1990 a long transition from the communist state economy to a market economy, free and based on the private property, from the totalitarian State to the democratic State based on the respect for the human rights, on the pluralism and on the separation of powers. Theoretically, this transition is supposed to have ended in 2007, the year of the accession of Romania to the European Union, when the Romanian economy has been declared a functional market economy. During this period a lot of legislation has been enacted, for the privatization of the state enterprises, the encouragement of the foreign investments, the stimulation of the private initiative and the restitution of the nationalized goods (means of production or not). In the article that we propose we will analyze the most important of these laws.

Keywords: transition, legislation, market economy, privatization, investments

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

Il est connu que la Roumanie a traversé ou traverse une période de transition de la société communiste totalitaire, basée sur l'existence du parti unique et sur l'économie d'Etat centralisée, à la société de type démocratique-libéral, basée sur le pluralisme, sur la séparation des pouvoirs et sur l'économie capitaliste de marché, dans laquelle le rôle principal l'ont la propriété privée et la concurrence libre. Si, officiellement, à partir de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne la transition a été déclarée terminée, en pratique cela ne dépend aucunement de la volonté politique, étant un état de fait objectif, et on peut se demander si cette transition est vraiment terminée. La création des institutions politiques nouvelles et la privatisation des entreprises d'Etat a été résolue dans un temps relativement court (ce qui ne veut pas dire aussi que d'une manière nécessairement bonne), en revanche ce qui dure plus longtemps est le changement des mentalités – qui échappe à l'incidence des lois – et le problème des propriétés nationalisées – par la restitution en nature ou d'une autre manière. La législation spécifique à cette période est inévitablement de facture économique, même si elle présente parfois aussi une connotation de justice sociale ou morale (par exemple les lois relatives aux restitutions de biens). De même, les lois qui créent les institutions politiques du nouveau régime sont destinées à s'appliquer de manière permanente, tandis que les lois par lesquelles l'économie communiste se transforme dans une économie capitaliste ne peuvent être que transitoires, c'est-à-dire jusqu'à la finalisation de ce processus difficile.

Nous avons, ainsi, considéré nécessaire d'inclure dans la législation de la transition les lois suivantes : celles qui concernent la privatisation, le développement de la libre initiative et l'encouragement des investissements étrangers et celles qui concernent les restitutions des biens.

Tout de suite après décembre 1989 il a été adopté un acte normatif destiné à permettre la libre initiative des particuliers : le Décret-loi 54/1990 (Concernant l'organisation et le déroulement de certaines activités économiques sur la base de la libre initiative, M. Of. no. 20 du 6 février 1990). Celui-ci prévoyait que les différentes activités rentables se dérouleront sous la forme des petites entreprises – une ou plusieurs personnes et au maximum 20 salariés -, des associations à but lucratif – tout au plus 10 personnes -, des associations familiales – constituées par les membres d'une famille ayant un ménage commun, sans personnalité juridique – ou individuellement. Sur cette base des activités des plus variées, du commerce à la production, à la médecine, à l'enseignement, à l'architecture etc., ont apparu. Ultérieurement, par l'adoption des lois spécifiques à chaque activité ou profession (la Loi 31/90 des sociétés commerciales, la Loi 74/95 des médecins, la Loi 84/95 de l'enseignement etc.) le Décret-loi 54/90 a été abrogé dans la plus grande partie, en

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

continuant à s'appliquer seulement pour les personnes exerçant individuellement et pour les associations familiales; même sous ces aspects il a été remplacé par la Loi 507/2002 (Concernant l'organisation et le déroulement d'activités économiques sur la base de la libre initiative, M. Of. no. 586 du 6 août 2002, qui supprimait, pour les associations familiales, la condition que ses membres aient le même ménage, en stipulant seulement qu'ils aient le domicile dans la même localité), elle-même remplacée par la Loi 300/2004 (Concernant l'autorisation des personnes physiques et des associations familiales qui déroulent des activités économiques de manière indépendante, M. Of. no. 576 du 29 juin 2004, qui supprime aussi cette condition), elle-même remplacée par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement 44/2008[1]. Cette dernière est aujourd'hui encore en vigueur.

Toujours concernant la libre initiative il y a aussi le Décret-loi 42/1990 (Concernant certaines mesures pour la stimulation de la paysannerie, M. Of. no. 17 du 30 janvier 1990), cette fois-ci dans l'agriculture : il permettait aux membres des Coopératives Agricoles de Production et à d'autres catégories (coopérateurs à la retraite, travailleurs dans les Stations de la Mécanisation de l'Agriculture et dans les Entreprises Agricoles d'Etat) de prendre en concession gratuite de longue durée des terrains arables, des vignes, des vergers et des prairies, à condition de ne pas utiliser du travail salarié (on reconnaît ici l'obsession de ne pas «exploiter» des gens, obsession propre aux gouvernants de l'époque). Cet acte normatif n'a pas eu, lui aussi, une vie trop longue, étant abrogé par la Loi 18/1991, qui supprimait les Coopératives agricoles de production et réglementait le problème de la propriété dans l'agriculture.

La transformation des entreprises socialistes d'Etat et leur privatisation ont généré une activité normative abondante, qui n'a pas toujours manqué de confusion et qui était souvent inutile : les actes normatifs se succèdent les uns aux autres, sans toujours apporter des changements significatifs, bien que chacun prétende tracer un autre cadre à ce processus. Malheureusement, les résultats pratiques ne sont pas à la mesure de la quantité de législation adoptée. Le premier acte normatif important, l'étape nécessaire préalable à toute privatisation, est la Loi 15/1990 (Concernant la réorganisation des unités économiques d'Etat en tant que régies autonomes et sociétés commerciales, M. Of. no.98 du 8 août 1990), qui prévoyait la transformation des entreprises socialistes d'Etat en des régies autonomes et des sociétés commerciales, des formes compatibles avec le nouveau type d'économie instauré. Ainsi, les régies autonomes sont fondées, en principe, dans les branches stratégiques de l'économie (armement, gaz naturels, énergie, mines, poste, chemins de fer), bien qu'on ne dise pas qui définit les branches stratégiques (les domaines mentionnés l'étant à titre d'exemple)[2]; les biens de leur patrimoine leur

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

appartiennent en propriété, à l'exception, évidemment, des biens acquis à d'autres titres ; toutefois, les aliénations et les transactions dépassant 10 millions lei doivent approuvées par le ministère de ressort, ce qui porte atteinte à leur autonomie économico-financière (ce qui pourrait quand même se justifier par le fait que les régies, n'étant pas des entités à but lucratif et ne percevant pas le prix du marché pour leurs biens ou services, bénéficient en revanche des subventions). Les sociétés commerciales sont fondées dans n'importe quel autre domaine que les domaines stratégiques, avec les mêmes remarques concernant la propriété mais sans la restriction mentionnée. Le plus important changement apporté par la loi n'est pas celui de dénomination mais celui concernant le droit de propriété: le patrimoine des régies et des sociétés commerciales n'appartient plus à l'Etat – les entreprises socialistes n'ayant eu qu'un droit d'administration directe – mais à elles, ce qui n'empêche pas qu'elles détiennent aussi des biens propriété publique ou privée, cas dans lequel elles ont seulement un droit d'utilisation à divers titres (administration directe, concession, bail, commodat etc.). Ainsi, l'Etat reste seulement le détenteur du capital social, ayant la qualité d'actionnaire ou d'associé à ces régies et sociétés, avec tout le régime juridique de ce statut[3] (Pătulea, 1990 : 3-21).

La deuxième partie de la Loi 15/1990 trace le cadre de la privatisation des sociétés commerciales : pour 30% de leur capital – au commencement – allaient être émis, par une Agence Nationale pour la Privatisation, des certificats nominatifs de propriété et destinés aux citoyens roumains majeurs. D'autre part, comme prélude à la privatisation ou comme son complément, on prévoit la possibilité de prendre en concession des activités économiques ou des services publics fournis par des établissements d'Etat, des terrains du domaine public, de prendre en location-gérance des unités ou des sous-unités productives des régies ou des sociétés commerciales.

La Loi 58/1991 (De la privatisation des sociétés commerciales, M. Of. no. 169 du 16 août 1991) s'occupe effectivement du transfert gratuit du quotient de 30% du capital détenu par l'Etat ; en plus, elle prévoit la vente d'actifs et d'actions du quotient de 70% resté envers toute personne physique ou juridique roumaine ou étrangère, en créant un régime privilégié pour les salariés des sociétés respectives. Le transfert gratuit se fait, ainsi que nous l'avons dit, par des certificats de propriété, ceux-ci allant être échangés dans un délai de 5 ans contre des actions ou des parts sociales aux sociétés privatisables ; si à l'expiration du délai de 5 ans l'échange n'a pas été fait, les citoyens détenteurs deviennent actionnaires aux Fonds de la Propriété Privé, qui eux aussi vont devenir des sociétés financières du type des fonds mutuels. La gestion et la vente du capital qui reste encore d'Etat vont être faites par le Fonds de la Propriété d'Etat, institution publique à caractère financier ; par conséquent, le FPE n'est pas actionnaire ou associé aux sociétés

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

d'Etat mais mandataire de celui-ci, en se comportant en conséquence. La loi accorde en principe un délai de 7 ans pour la privatisation totale, à l'expiration de ce délai le FEP allant être supprimé. Les ventes d'actions ou d'actifs peuvent être faites dans plusieurs modalités : offre publique, enchères, négociation directe ; les salariés, les retraités qui ont travaillés dans ces sociétés, les membres de leur direction dans certains cas, ceux qui ont pris des actifs en location-gérance bénéficient d'un régime préférentiel pour toute forme de vente et des facilités en ce sens. Toute vente qui aurait pour effet la perte par le FPE (c'est-à-dire par l'Etat) du paquet majoritaire d'actions, c'est-à-dire du contrôle sur une société, nécessite l'approbation préalable de l'ANP. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 15/1997 (Pour la modification et la complétion de la Loi 15/1991, M. Of. no. 88 du 13 mai 1997), qui modifie cette loi, prévoit que dans les domaines de la défense, de l'énergie, des minerais et des gaz naturels, de la poste, des télécommunications, des transports et des banques l'Etat peut garder l'action nominative de contrôle : celle-ci lui donne le droit de s'opposer à des décisions qui pourrait léser l'intérêt national.

Il y a aussi d'autres actes normatifs qui traitent du problème de la privatisation. Ainsi, la Loi 55/1995 (Pour l'accélération du processus de la privatisation, M. Of. no.122 du 19 juin 1995) prévoit l'émission et la distribution de coupons nominatifs de privatisation aux personnes majeures qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi, n'avaient pas encore reçu les certificats de propriété; certaines catégories de personnes – les salariés d'une société, les retraités qui y ont travaillé, les chômeurs qui y ont travaillé, les membres de la direction, les producteurs agricoles entretenant des relations contractuelles durables avec une société dont l'activité se situe dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie agricole ou des services agricoles – peuvent acquérir des actions même à une société qui n'est pas sur la liste des sociétés privatisables; au niveau d'une société, en fonction de la demande, le quotient du capital pouvant être échangé gratuitement contre des certificats ou des coupons peut croître jusqu'au 60%. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 88/1997 (Concernant la privatisation des sociétés commerciales, M. Of. 381 du 29 décembre 1997) abroge également les Lois 51/1991 et 55/1995. L'ANP est supprimée mais est créé le Ministère de la Privatisation, institution tout autant superflue que l'autre ! Ce Ministère coordonne et contrôle le processus de privatisation : il approuve la liste des sociétés qui sont restructurées, la liste des sociétés qui seront liquidées etc. Sont créées les associations sans but lucratif, des salariés, des retraités ou des membres de la direction des sociétés privatisables, en vue de l'achat d'actions. Sont introduites des facilités pour les associations familiales et les commerçants individuels qui achètent des actifs des sociétés privatisables.

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

L'action de contrôle de l'Etat peut en outre être gardée aussi dans les domaines de la protection des consommateurs, de la protection de la concurrence et de la protection de l'activité de la société respective. La Loi 83/1997 (Pour la privatisation des sociétés commerciales bancaires auxquelles l'Etat est actionnaire, M. Of. no. 98 du 23 mai 1997) institue pour la privatisation des banques une commission pour en surveiller le processus, sur proposition commune de la Banque Nationale de Roumanie (BNR), l'ANP et le FPE. Elle supprime les facilités offertes par les lois antérieures à certaines catégories, en échange elle permet la participation à l'achat d'actions les institutions financières internationales (par exception à la règle selon laquelle la privatisation a comme but le transfert en la propriété privée des particuliers ; or, ces institutions sont des organisations gouvernementales, donc de droit public et fonctionnant avec des fonds publics). Cette loi interdit l'acquisition de plus de 20% du capital d'une banque par la même personne physique ou juridique (à l'exception des mêmes institutions financières internationales) ; pour l'acquisition de plus de 5% il est nécessaire l'accord préalable de la BNR. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 32/1998 (Concernant la privatisation des sociétés commerciales du tourisme, M. Of. no. 436 du 17 novembre 1998) introduit une procédure préalable à la privatisation des sociétés touristiques: la séparation des actions détenues par le FPE et les anciens FPP (devenus des sociétés d'investissements financiers, les SIF); la séparation des actifs en fonction de leur mode d'administration (location-gérance, bail, association en participation, administration par la société propriétaire elle-même etc.); la séparation des actifs transférés en la propriété de l'Etat par nationalisation ou d'autres actes similaires, pour lesquels des lois spéciales allaient être émises. En outre, sont prévues des facilités à l'achat d'actions ou d'actifs par n'importe quel acquéreur, à la différence des lois antérieures, mais en échange d'obligations corrélatives qui risquent d'alourdir le processus de privatisation. Les résultats pratiques ne sont pas à la mesure des actes adoptés en relation avec la privatisation : chose naturelle, du moment que tous les actes mentionnés plus haut instituent des procédures lourdes, avec des organismes inutiles, imposent aux acquéreurs des obligations injustifiées vu que les sociétés privatisables ont de grandes dettes ou, en tout cas, elles ne marchent pas le mieux du monde; leur redressement nécessite une forte injection de capital, ce qui aurait dû exclure la distribution gratuite de capital (tout de même, 30% est un pourcentage considérable).

L'Ordonnance du Gouvernement 15/1993 (Concernant certaines mesures pour la restructuration de l'activité des régies autonomes, M. Of. no. 202 du 23 août 1993) et l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 30/1997 (Concernant la réorganisation des régies autonomes, M. Of. no. 125 du 19 juin 1997) s'occupent

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

de la restructuration ou de la réorganisation des régies autonomes. La première prévoit la transformation en sociétés commerciales de celles qui ne remplissent pas alternativement les conditions suivantes : elles détiennent un monopole naturel dans leur domaine d'activité, elles fournissent un service d'intérêt public, elles produisent des biens ou fournissent des services nécessaires pour la défense du pays ou la sûreté nationale. La deuxième s'occupe notamment des régies ayant des pertes ou de celles qui fournissent des services d'intérêt public, en vue de leur privatisation si elles ne sont pas liquidées ; la transformation peut s'effectuer aussi en compagnies nationales.

Concernant l'attraction du capital étranger, en dehors de la législation sur la privatisation qui, implicitement, vise aussi cet aspect, il a été adopté des actes à caractère spécial en ce sens. Ainsi, le Décret-loi 96/1990 (Concernant certaines mesures pour l'attraction de l'investissement du capital étranger en Roumanie, M. Of. no. 37 du 20 mars 1990) prévoyait pour les sociétés à capital partiellement ou intégralement étranger des exemptions de taxes douanières pour les apports en nature, des exemptions d'impôts pour une durée de 2 ans à partir du moment de la réalisation de bénéfices, la possibilité de la réduction de l'impôt avec 50% pour encore 3 ans (avec l'approbation du Ministère des Finances) et réduction d'impôt pour encore 5 ans pour la partie réinvestie du profit. De même, l'associé étranger pouvait rapatrier des bénéfices obtenus une partie représentant 8% de son apport au capital social. La Loi 35/1991 (Concernant le régime des investissements étrangers, M. Of. no. 73 du 10 avril 1991), en abrogeant le Décret, institue la règle du traitement national pour des mesures comme la nationalisation, l'expropriation, la réquisition; elle accorde des exemptions de taxes douanières pour les apports en nature et pour divers produits nécessaires à l'activité, des exemptions d'impôt sur le profit en divers pourcentages et pour diverses périodes – en fonction du domaine d'activité -, la possibilité de transfert à l'étranger d'un quota variable de profit et d'autres sommes – en fonction du domaine. La procédure est toutefois lourde : l'investissement nécessite l'approbation de l'Agence Roumaine pour le Développement (ARD), qui délivre le certificat d'investisseur étranger, nécessaire pour pouvoir bénéficier des droits prévus. Des dispositions de la loi on a tiré la conclusion – erronée ou abusive – que les sociétés commerciales à capital étranger ne peuvent pas détenir le droit de propriété sur les terrains, bien que lesdites dispositions ne soient pas susceptibles d'une telle interprétation: l'art. 1 qualifie comme investissement étranger «l'acquisition d'immeubles en propriété, à l'exception des terrains» et la constitution de la société commerciale, d'où il résulte qu'investisseur étranger est la personne physique ou juridique avec le domicile ou le siège à l'étranger, non la société constituée par lui - l'investissement - et que, donc, c'est

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

l'investisseur qui ne peut pas acquérir des terrains, non la société constituée par lui. D'ailleurs, selon la législation roumaine, une société constituée en Roumanie a la nationalité roumaine, indépendamment de la nationalité des associés/actionnaires ou de la provenance du capital (Alunaru, 1997 : 50-64, 67) - Décision 73/1997 de la Cour Constitutionnelle, M. Of. no.75 du 29 avril 1997. C'est pourquoi, après l'adoption de la Constitution de 1991, la loi serait devenue non constitutionnelle, si elle avait eu une telle signification (la Constitution interdisant seulement aux personnes de nationalité étrangère l'acquisition de terrains). Pour l'élimination des confusions, dans le projet de la Loi 57/1993 (Pour la modification et la complétion de la Loi 35/1991 concernant le régime des investissements étrangers, M. Of. no. 160 du 14 juillet 1993) de modification de la Loi 35/1991 on a introduit une disposition expresse dans le sens de la possibilité pour les sociétés à capital étranger de détenir des terrains en propriété, disposition éliminée à l'adoption de la loi. Celle-ci maintient les facilités accordées mais institue la condition d'un apport minimal pour les exemptions d'impôt. La nouveauté est représentée par la possibilité du rapatriement intégral du profit ou d'autres sommes réalisées en Roumanie. La Loi 71/1994 (Concernant l'attribution des facilités supplémentaires en comparaison de la Loi 35/1991, pour l'attraction des investisseurs étrangers dans l'industrie, M. Of. no. 189 du 22 juillet 1994) ajoute d'autres facilités, toujours sous la condition d'un apport minimal – majoré en comparaison des lois antérieures -, d'un certain degré d'intégration en Roumanie des produits réalisés (minimum 60%) et de l'exportation d'un certain pourcentage de la valeur de la production annuelle (minimum 50%): l'exemption de taxes douanières pour 7 ans des installations, équipements, outillages et machines importés nécessaires à l'investissement, l'exemption de taxes douanières pour 7 ans des matières premières, matériels, pièces de rechange importés nécessaires à l'investissement, l'exemption d'impôt sur le profit pour 5 ans à partir du moment de l'obtention de profit mais pas plus de 7 ans à partir du moment du commencement de l'activité. La Loi 68/1997 (Pour la complétion de la Loi 35/1991 concernant le régime des investissements étrangers, M. Of. no. 75 du 29 avril 1997) introduit la disposition relative au droit de propriété des sociétés à capital étranger sur les terrains ; bien que du point de vue juridique elle fût inutile, elle ne contribuait pas moins à la dissipation des confusions et, implicitement, à l'encouragement des investisseurs étrangers, qui avaient été réticents aussi à cause de cela. Enfin, l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 31/1997 (Concernant le régime des investissements étrangers en Roumanie, M. Of. no. 125 du 19 juin 1997) abroge intégralement la Loi 35/1991 et toutes ses modifications ultérieures, bien qu'en n'apportant essentiellement rien de nouveau : les changements concernent surtout les pourcentages mentionnés plus haut (relatifs à la durée des exemptions ou des réductions d'impôts, à la réduction elle-même, à l'apport minimal etc.).

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

A la place d'une inflation de normes juridiques, il aurait fallu et il faut réduire la bureaucratie liée au démarrage et au déroulement d'une affaire ; c'est ce qu'attendent en premier lieu les investisseurs – étrangers et roumains -, à part les reformes dans le secteur public, et en dernier lieu toutes sortes de facilités. Aussi longtemps que le secteur économique d'Etat continue à faire baisser l'économie, le milieu d'affaires présente un haut degré de risque et les investisseurs ne s'empresseront pas d'investir.

Concernant le problème de la restitution des biens pris par l'Etat par nationalisation, expropriation ou autres procédés – ou simplement sans aucun acte -, la législation est encore moins satisfaisante. Ainsi, la Loi 18/1991 (Du fonds foncier, M. Of. no. 37 du 20 février 1991) en matière de terrains prévoyait la suppression des Coopératives agricoles de production (CAP) et la restitution des terrains de leur patrimoine, mais elle restituait aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers au maximum 10 hectares de terrain agricole et 1 hectare de forêt par famille (par famille on entendait la famille de l'ancien propriétaire), cela pour pouvoir distribuer du terrain agricole à d'autres catégories de personnes qui n'ont pas eu de terres prises par les CAP (des spécialistes agricoles, des familles nombreuses, des vétérans de guerre etc.) et pour tenir compte des transferts de terrains des CAP au Entreprises Agricoles d'Etat. La loi excluait, d'ailleurs, les terrains administrés par les EAE, les institutions d'enseignement, les instituts et stations de recherche, ainsi que les terrains étatisés par des actes normatifs spéciaux ; les anciens propriétaires des terrains administrés par des EAE pouvaient devenir actionnaires à ceux-ci[4], qui eux-mêmes devenaient des sociétés commerciales par actions à profil agricole. La restitution des terrains agricoles propriété d'Etat et administrés par les mairies, situés en ville ou hors des villes, allait être faite uniquement si les terrains respectifs n'étaient pas construits ou n'étaient pas inclus dans un plan de systématisation à la date d'apparition de la loi. Toujours cette loi instituait l'interdiction pour les étrangers de détenir des terrains en propriété, avant l'adoption de la Constitution de 1991 (qui, elle, interdit seulement l'acquisition par des actes *inter vivos*). Enfin, la restitution ne se fait pas nécessairement sur les anciens emplacements. La Loi 169/1997 (Pour la modification et la complétion de la Loi du fonds foncier 18/1991, M. Of. no. 299 du 4 novembre 1997) vient modifier la Loi 18/1991, avec certaines améliorations: si l'ancien propriétaire a eu avant la création des CAP une superficie de terrain agricole dépassant 10 hectares, il pourra recevoir la différence, sans toutefois dépasser 50 hectares; il est ajouté d'autres catégories de personnes qui peuvent recevoir des terres par la constitution du droit de propriété ou en location; en principe les anciens propriétaires ont priorité sur les autres catégories, donc les superficies à reconstituer ne peuvent plus être réduites pour tenir compte

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

d'autres catégories; sont visés aussi les cultes religieux en tant qu'anciens propriétaires (entre 5 et 10 hectares pour les paroisses, entre 10 et 50 hectares pour les couvents). La Loi 1/2000 (Pour la reconstitution du droit de propriété sur les terrains agricoles et forestiers, sollicités selon les dispositions de la Loi du fonds foncier 18/1991 et de la Loi 169/1997, M. Of. no. 8 du 12 janvier 2000) modifie elle aussi les deux lois antérieures, en prévoyant que: la restitution se fait en principe sur les anciens emplacements, s'ils sont libres; pour les terrains forestiers l'ancien propriétaire pourra recevoir la différence entre 1 hectare et la superficie plus grande détenue, sans toutefois dépasser 10 hectares; s'il n'y a pas, dans le patrimoine des anciennes CAP, assez de terrains pour que les anciens propriétaires reçoivent la différence prévue par la Loi 169/1997, cette différence sera couverte par des terrains d'autres sources; de même, si les terrains ne peuvent pas être restitués parce qu'ils sont compris dans des aménagements de n'importe quelle nature, les anciens propriétaires recevront d'autres terrains en compensation ou, à défaut, des dédommagements; les personnes qui avaient la qualité d'actionnaires aux anciens EAE, celles qui détenaient des droits de créance aux instituts et stations de recherche et production agricole, aux régies autonomes à profil agricole et aux sociétés nationales à profil agricole, et celles qui avaient la qualité de locateurs peuvent elles aussi recevoir les terrains en nature; les lycées à profil agricole ou forestier et les institutions de protection de l'enfance reçoivent les terrains qu'ils ont eu en propriété; les cultes religieux peuvent se voir restituer jusqu'à 30 hectares de forêt; enfin, les localités qui ont eu en propriété des terrains forestiers peuvent les recevoir elles aussi. La Loi 247/2005 (Concernant la reforme dans le domaine de la propriété et de la justice, ainsi que certaines mesures adjacentes, M. Of. no. 653 du 22 juillet 2005) ajoute, parmi d'autres, les dispositions suivantes: la restitution des terrains pris sans inscription des propriétaires dans les CAP ou sans titre par l'Etat seront restitués sur les anciens emplacements, s'ils n'ont pas été attribués légalement à d'autres personnes; les cultes religieux se voient restituer la superficie entière eue en propriété; les formes associatives de propriété antérieures au régime communiste se voient restituer en propriété la superficie entière de terrain forestier. Le problème de principe, toutefois, reste la limitation au maximum de la restitution des terrains arables ou, pour les personnes physiques, forestiers – peu important que la limite soit de 10, de 50 ou de 30 hectares -, elle étant incompatible avec le principe de la réparation intégrale des abus de l'ancien régime et avec le respect du droit de propriété ; de plus, cela crée une discrimination entre les personnes physiques, d'une part, et les personnes juridiques sous la forme d'associations ou de cultes religieux, ce qui n'est pas admissible.

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

La Loi 112/1995 (Pour le règlement de la situation juridique des immeubles à destination de logements, transférés en la propriété de l'Etat, M. Of. no.279 du 29 novembre 1995) concernant les immeubles à destination de logement ne constitue pas du tout un acte de réparation véritable, en disposant que ces immeubles sont restitués seulement si les anciens propriétaires ou leurs héritiers les occupaient à la date de 22.12.1989; les autres allaient être vendus aux locataires, dans certaines conditions, ce que même le régime communiste n'a pas fait; puisque la loi ne dit pas ce qui se passe avec les immeubles non vendus pour de diverses raisons (y compris à cause du fait que les locataires ne remplissent pas les conditions requises), on peut en déduire qu'ils seront restitués. Il est vrai que les immeubles pris sans titre ne font pas l'objet de la loi[5], pouvant être revendiqués par la voie du droit commun. Il est vrai aussi que, si l'ancien propriétaire habite le même appartement, en tant que locataire, avec d'autres personnes, l'appartement lui est restitué sans tenir compte des autres locataires. D'autre part, de même que le prix payé par les locataires pour les immeubles sont dérisoires par rapport au prix de marché, les dédommagements pour les immeubles qui ne sont pas restitués en nature ne sont pas établis eux non plus en fonction de la valeur de marché des immeubles et sont, de surcroît, plafonnés, ce qui de nouveau est en contradiction avec les principes de droit.

En revanche, la Loi 10/2001 avec ses modifications successives, parmi lesquelles la plus importante est la Loi 247/2005 mentionnée antérieurement[6], constitue un progrès certain en cette matière, par le fait qu'elle pose le principe de la restitution intégrale en nature des immeubles – constructions et terrains situés à l'intérieur des localités – indépendamment de leur destination, pris par l'Etat de n'importe quelle manière[7], avec ou sans titre, à des personnes physiques ou juridiques[8]. Sont visés non seulement les immeubles détenus par l'Etat mais aussi ceux détenus par les régies autonomes, les sociétés et compagnies nationales, les sociétés commerciales auxquelles l'Etat ou une autorité locale est actionnaire ou associé majoritaire, les coopératives et toute autre personne juridique de droit public[9]. Ont droit aussi à la restitution en nature les personnes qui ont reçu des dédommagements sous l'incidence de la Loi 112/1995, à condition qu'elles restituent les dédommagements. Si la restitution en nature n'est plus possible[10], l'ancien ou le vrai propriétaire reçoit des dédommagements à la valeur de marché de l'immeuble ou des biens/des services en échange, à son choix. Il est vrai que, puisque les dédommagements ne sont plus plafonnés, ils vont être accordés en tranches, à ce qu'on verra à l'analyse de la Loi 247/2005. Les contrats de location, de concession, de location-gérance ou d'association en participation existants continuent leur cours, pour les immeubles à destination de logement la loi se référant à un acte législatif antérieur (l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 40/1999 concernant la

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

protection des locataires et l'établissement du loyer pour les locaux à destination de logement, M. Of. no. 148 du 8 avril 1999, qui vise les locataires des immeubles restitués par voie administrative ou judiciaire); les acquéreurs des immeubles à destination de logement, dont les contrats ont été annulés par voie judiciaire, ont droit à un contrat de location avec le propriétaire reconnu par la justice pour 5 ans à compter de la décision d'annulation. Il y a aussi d'autres immeubles qui, en raison de leur destination d'intérêt public, bénéficient de dispositions de faveur, en ce sens que les contrats de location existants sont prorogés de droit pour une certaine période ou que l'activité déroulée doit être maintenue pour une certaine période. Par dérogation au droit commun, les recours en constatation de la nullité absolue d'un contrat de vente conclu, antérieurement à la Loi 10/2001, pour un immeuble visé par elle, sont prescriptibles dans un délai d'1 an[11] dès son entrée en vigueur, alors que normalement ils sont imprescriptibles.

La Loi 247/2005, parmi d'autres modifications qui ont été traitées avec la Loi 18/1991, 169/1997, 1/2000 et 10/2001, établit les organes compétents et les procédures requises pour les dédommagements prévus par les lois antérieures et autres actes législatifs spéciaux de restitution, en unifiant les procédures. En ce sens elle institue la Commission Centrale pour l'Etablissement des Dédommagements, organe administratif qui émet des titres de dédommagement aux personnes qui ont droit à des dédommagements conformément à la Loi 10/2001, le Fonds «Propriété», organisme de placement collectif (société d'investissements de type fermé) d'Etat qui émet des actions et l'Autorité Nationale pour la Restitution des Propriétés, organisme qui émet des titres de payement et des titres de conversion en échange des titres de dédommagement. En somme, les personnes qui, n'ayant pu recevoir en nature les immeubles visés par la Loi 10/2001, ont droit à des dédommagements, reçoivent de la part de la Commission Centrale des titres de dédommagements, qu'elles pourront échangés à l'Autorité Nationale, à leur choix, soit contre des titres de conversion, soit contre des titres de payement; les premiers peuvent être échangés contre des actions au Fonds «Propriété», les derniers donnent droit à des sommes d'argent recevables en tranches annuelles, à un montant maximal; pour la différence, s'il y en a, les personnes respectives recevront des actions au Fonds «Propriété». La Loi 165/2013 (Concernant les mesures pour la finalisation du processus de restitution, en nature ou par équivalent, des immeubles pris abusivement pendant la période du régime communiste en Roumanie, M. Of. no. 278 du 17 mai 2013), qui modifie la Loi 247/2005 crée, en plus des organes existants, d'autres organes administratifs pour la restitution en nature et pour les dédommagements ; ainsi, dans ce dernier cas, la Commission Centrale pour la Compensation des Immeubles. Cela parce que les mesures en équivalent pour les immeubles qui ne peuvent pas être restitués en nature et ne peuvent pas non plus être compensés par d'autres biens ou par des services consisteront en des points en fonction de

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

la valeur de marché des immeubles. Les décisions de compensation émises par la Commission Centrale donnent droit à des titres de payement émis par l'Autorité Nationale mentionnée antérieurement, dans un délai de 3 ans à partir de l'adoption des décisions mentionnées ; ces titres, à leur tour, donnent droit à des sommes d'argent payables en tranches annuelles, sans limitation maximale.

Ainsi qu'on peut remarquer, la législation roumaine de la transition est pleine d'imperfections; parfois, plus que cela, elle contient des dispositions inéquitables pour les anciens ou les vrais propriétaires, comme par exemple celles qui se réfèrent à la prorogation des contrats de location ou d'autre type, aux dédommagements, à la limitation de la superficie de terrain reçue, à la prescriptibilité des recours en constatation de la nullité absolue des contrats de vente, à la limitation du loyer perçu pour un immeuble restitué pour lequel le contrat de location continue son cours, si les revenus du locataire sont en-dessous d'un certain seuil[12] etc. D'ailleurs beaucoup de dispositions de ces lois ont été déclarées non-constitutionnelles par la Cour Constitutionnelle. Un autre problème est qu'il y a trop de lois pour la même situation – des lois en chaîne, pourrait-on dire –, trop d'organes qui s'en occupent et trop peu de personnel et de ressources et, partant, trop peu d'efficacité dans leur application : par exemple, jusqu'à cette heure il y a des terrains pour lesquels on n'a pas encore délivré les titres de propriété ; il y a des personnes qui n'ont pas encore reçu les dédommagements auxquels elles avaient droit. A cause de la législation abondante, la jurisprudence des juridictions roumaines est contradictoire ; des situations identiques du point de vue juridique reçoivent des solutions différentes. Ce n'est pas par hasard que la Roumanie a beaucoup de condamnations de la part de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur le problème de la restitution des propriétés, la Cour prononçant, le 12 octobre 2010 à cause de l'encombrement de dossiers roumains en cette matière, une Décision-pilote[13] par laquelle elle donne un délai à l'Etat roumain pour prendre des mesures générales plus efficaces et plus simples en vue de la résolution du problème de la propriété, c'est-à-dire de la restitution et des dédommagements. C'est un problème que les gouvernants ont eu et ont du mal à résoudre, partiellement à cause du manque d'argent, partiellement à cause de la corruption et des détournements de fonds.

Il est décevant que, 27 ans après les événements de Décembre 1989, la Roumanie ait fait si peu de progrès.

Bibliographie

Alunaru, C. 1997. « Implications de la modification et de l'abrogation de la Loi 35/1991 sur le régime juridique de l'acquisition par les étrangers des terrains situés en Roumanie ». *Dreptul* n°11, p. 50-64.

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)

Alunaru, C. 1997. *Droits réels des étrangers sur les immeubles situés en Roumanie*. Cluj-Napoca : Cordial Lex.

Pătulea, V. 1990. « La Loi concernant la réorganisation des unités économiques d'Etat en tant que régies autonomes et sociétés commerciales (en roumain) ». *Dreptul* n°7, p. 3-21.
www.echr.coe.int [consulté le 3 août 2017].
www.cdep.ro [consulté le 10 août 2017].

Notes

1. Concernant le déroulement des activités économiques par les personnes physiques autorisées, les entreprises individuelles et les entreprises familiales, M. Of. no. 328 du 25 avril 2008, approuvée par la Loi 182/2016, M. Of. no.828 du 19 octobre 2016; sous l'empire de l'Ordonnance, les entreprises familiales sont les anciennes associations familiales et la différence entre personnes physiques autorisées et entreprises individuelles est que ces dernières, sans personnalité juridique aussi, peuvent être constituées uniquement par des commerçants; ceux-ci peuvent embaucher du personnel, ce que ne peuvent pas faire les personnes physiques autorisées.

2. Bien sûr, les choses ont évolué depuis, certains des domaines mentionnés étant libéralisés aujourd'hui, notamment sous l'influence de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne.

3. Décision 1 de l'Assemblée plénière de la Cour Constitutionnelle de 7 septembre 1993, M. Of. 232 du 27 septembre 1993.

4. Ultérieurement, en vertu de la Loi 16/1994 concernant le bail rural, ces personnes ont pu opter pour la qualité de locateurs (bailleurs) dans les rapports avec les anciens EAE.

5. Ce qui est, à vrai dire, non pas une disposition de la loi elle-même mais une décision de la Cour Constitutionnelle invalidant une disposition contraire !

6. Qui modifie aussi, à ce qu'on a vu, d'autres lois et qui elle aussi a supporté des modifications.

7. A condition qu'elle soit abusive ; les actes abusifs sont énumérés par la loi elle-même, mais il y a aussi des décisions judiciaires qui ont établi par avance, à la requête des personnes intéressées, le caractère abusif de telle ou telle loi ou acte ayant force de loi.

8. Exception faisant des communautés nationales ou religieuses et des syndicats, pour lesquels il y a des actes normatifs spéciaux.

9. Si pour toutes les personnes juridiques autres que les coopératives cette disposition de la loi est normale, vu qu'elles sont des personnes juridiques d'Etat, les coopératives ne sont pas d'Etat, ni d'intérêt public (et en ce sens la loi les qualifie à tort «des personnes de droit public», ce qui résulte implicitement de la part de phrase «toute autre personne juridique de droit public») et, à ce titre, la loi n'a pas le droit de disposer par voie administrative de leur patrimoine, qui est privé; la seule solution admissible serait une action en revendication de la part du vrai propriétaire; si on l'objecte que l'immeuble a été pris par l'Etat, qui à son tour l'a donné ou vendu à une coopérative, on peut répondre que les sociétés privatisées sont exclues par la loi justement à cause du fait que leur patrimoine est désormais privé, ce qui n'exclut pas une action de droit commun contre elles.

10. Par exemple, si l'immeuble a été vendu légalement ; si le terrain revendiqué est occupé de constructions édifiées légalement après la reprise par l'Etat ; si l'immeuble figure dans le patrimoine d'une entité économique anciennement d'Etat et privatisée.

11. Délai prorogé deux fois par des actes législatifs modificateurs de la Loi 10/2001.

12. Il est vrai qu'une telle limitation n'est pas le fait des lois de restitution mais celui de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement 40/1999 mentionnée plus haut.

13. Voir la Décision Maria Atanasiu et autres contre Roumanie, prononcée le 12 octobre 2010 dans les dossiers no. 30.767/05 et 33.800/06.

© Revue du Gerflint (France) - Éléments sous droits d'auteur -
Modalités de lecture consultables sur le site de l'éditeur www.gerflint.fr

BDD-A28132 © 2017 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.142 (2026-11-14 23:13:32 UTC)