

CONSIDERAȚII ASUPRA PRINCIPIULUI AUTONOMIEI LOCALE

Tudor PAȘCANEANU

Catedra Drept Public, ASEM

L'idée d'autonomie locale est conçue dans la contexte européen comme une composante des principes démocratiques qui représentent le fondement de l'organisation des états européens et qui, par leur réglementation légale et par leur application en pratique, font possible la décentralisation du pouvoir.

Le présent article a aussi comme tâche de préciser la notion d'autonomie locale, et de mettre en valeur les prévisions des constitutions de certains états européens pour qu'on aboutisse, enfin, à une caractérisation proche de celle adoptée par la Charte européenne de l'autonomie locale.

În opinia prof.univ., dr. Ioan Vida, autonomia locală „este forma modernă de exprimare a principiilor descentralizării” [1].

În esență, aceasta reprezintă transferarea unor competențe de la nivel central către diverse organe sau autorități administrative, care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective, considerate și „corpuri administrative autonome” [2].

În acest sens, prof.univ., dr. Ion Deleanu menționează că descentralizarea semnifică autoadministrare [3].

În opinia lui Cr.Ionescu, autonomia locală constă în repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, și agenții locali, pe de altă parte (primarii, consiliile locale), care sunt într-o anumită măsură independenți de puterea centrală, adică cu dreptul de a lua diferite măsuri fără a fi cenzurați sau fără a cere aprobarea guvernului central [4].

Conform unei alte opinii din perioada interbelică, „la baza regimului de drept, care reglementează organizarea administrativă a județelor și a comunelor, stă principiul fundamental al autonomiei, adică dreptul acestor unități teritoriale de a-și satisface interesele proprii așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale. Ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia” [5].

Relativa independență a autorităților administrației publice locale presupune autonomia administrativă și, mai ales, financiară a acestora. La nivelul autorităților locale nu vom găsi guvern, parlament ori instanțe judecătorești proprii, autonomia locală are, în consecință, „un caracter pur administrativ” [6]. Autoritățile locale au o competență determinată, și anume: dreptul de reglementare și de răspundere proprie, în condițiile prevăzute de lege, pentru rezolvarea treburilor colectivităților locale [7], adică au „sferă proprie de acțiune” [8], așa cum, convențional, este denumită în practica administrației.

Conceptul de autonomie locală este consacrat la nivel european de Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 [9].

Dispozițiile art.2 din Carta europeană a autonomiei locale prevăd că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât e posibil, în Constituție. În acest sens, art.109 din Constituția Republicii Moldova prevede că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, al eligibilității autorităților administrației publice locale și al consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Trebuie făcută distincția în ce privește sintagma „colectivitate locală”, prin care doctrina europeană are în vedere comuna, departamentul, regiunea, adică unitățile administrativ-teritoriale, și nu organele care exercită dreptul acestora la autonomie locală.

În acest context, prof.univ., dr. Ioan Gliga menționează: „În statele cu regim democrat parlamentar, în ambianța pluripartitismului politic și a separației puterilor în legislativă, executivă și judecătorească, unităților administrativ-teritoriale li se acordă autonomia necesară capacității de acțiune în interes public. Această autonomie este de natură administrativă, condiționată de existența organelor de conducere cu atribuțiuni deliberative alese de către cetățeni, de recunoașterea calității de persoane juridice și de dreptul de a avea buget propriu cu venituri și cheltuieli decise de conducerile lor executive” [10].

Menționăm că unele constituții europene referitoare la conceptul de autonomie locală prevăd că prin „colectivități teritoriale” se înțelege comuna (rurală și urbană).

Constituția Franței din 4.10.1958 prevede: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări. Orice altă colectivitate teritorială este creată de lege. Colectivitățile se administrează în mod liber prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege” (art.72) [11].

Constituția Bulgariei din 12.07.1991 stipulează: „Comuna este unitate administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației” (art.136) [12].

Constituția Cehiei din 16.12.1992 fixează: „Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivități teritoriale administrative de bază. Colectivitățile teritoriale administrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile” (art.99) [13].

Constituția Poloniei din 2.04.1997 fixează: „Comuna (gmina) constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale” (art.164 alin.(2)); „Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege” (art.164, alin.(2)); „Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive” (art.169 alin.(1)).

Constituția Republicii Slovace din 1.09.1992 prevede: „Comuna este baza autoadministrării teritoriale. Comuna este o colectivitate teritorială și administrativă autonomă a Republicii Slovace, grupând persoanele care își au domiciliul aici. Autoadministrarea colectivităților de nivel superior, precum și a organelor lor este stabilită prin lege” (art. 64) [14].

În acest context, Paul Negulescu, Romulus Boilă și George Alexianu menționează: „Comuna este o organizație politico-teritorială, formată din ansamblul locuitorilor de pe un teritoriu determinat, uniți între ei printr-o comunitate de interese și drepturi, în scopul administrării intereselor lor locale căreia legea i-a acordat personalitate juridică” [15].

Autonomia locală este considerată, de doctrina constituțională, ca fund una dintre cele mai eficiente forme de autogestiuie administrativă. În acest sens, Pierre Pactet apreciază că autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fund „veritabile contraputeri” și în această calitate pot să prevină abuzul guvernului central [16].

Trebuie de menționat că doctrina franceză subliniază dubla natură a comunei: de „colectivitate descentralizată” și de „circumscripție administrativă” [17].

Doctrina românească de asemenea atribuie sintagmei „unitate administrativ-teritorială” două sensuri distincte, și anume: fie de „colectivitate teritorială locală”, fie de „circumscripție administrativ-teritorială” [18].

Într-un prim sens, „unitățile administrativ-teritoriale reprezintă colectivitățile teritoriale locale, adică cetățenii, populația, care locuiesc pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese politice locale proprii, distincte. Colectivitățile teritoriale locale definesc regimul de descentralizare administrativă sau de autonomie locală” [19].

Într-un al doilea sens, „unitățile administrativ-teritoriale semnifică circumscripțiile administrative ale teritoriului de stat, adică spațiul teritorial în care își exercită competența organele desconcentrate ale statului. Spre exemplu, în România vorbim de circumscripție administrativă județeană în cazul prefectului, al direcției județene pentru muncă și protecție socială sau al direcției județene a finanțelor publice și controlului financiar de stat și, respectiv, de circumscripție comunală sau orașenească – în cazul postului comunal de poliție sau al poliției orașenești” [20].

În acest sens, art.100 alin.(1) din Constituția Cehiei prevede următoarele: „Colectivități teritoriale autoadministrate sunt comunitățile teritoriale ale cetățenilor, care beneficiază de dreptul de a se autoadministra. Legea stabilește cazurile în care ele constituie circumscripții administrative” [21].

În Republica Moldova, conceptul de autonomie locală are un alt conținut față de conceptul autonomiei locale din Carta europeană a autonomiei locale, cuprins în Legea administrației publice locale nr.123-XV din 18 martie 2003.

În art.1 din Legea nr.123-XV/2003 prin noțiunea de autonomie locală se înțelege „dreptul și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona, în condițiile legii, sub proprie răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice. Autonomia privește, de asemenea, organizarea și funcționarea administrației publice locale” [22].

Trebuie de observat că legislația europeană folosește atât noțiunea „colectivitate locală”, cât și noțiunea „colectivitate teritorială”. Autorul Corneliu Liviu Popescu preferă noțiunea de „colectivitate teritorială locală” [23].

Constituția Franței din 1958, de exemplu, în art.72 utilizează noțiunea de colectivitate teritorială, iar în art.34 – de colectivitate locală.

Analizând dispozițiile constituționale ale unor țări europene (Franța, Cehia, Slovacia) referitoare la conceptul de autonomie locală, constatăm că expresia „colectivități teritoriale” cuprinde atât colectivitățile nivelului de bază (comunele), cât și colectivitățile nivelului intermediar (departamentul, regiunea).

Trebuie de menționat că și Convenția-cadru europeană cu privire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale folosește noțiunea de „colectivitate teritorială”, înțelegând prin aceasta atât colectivitățile nivelului de bază (sate, orașe), cât și colectivitățile nivelului intermediar (județe, departamente, regiuni).

Carta europeană a autonomiei locale folosește noțiunea „colectivitate locală”.

Art.13 din Cartă dispune: „Principiile de autonomie locală conținute în Cartă se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții. Totuși, fiecare Parte poate, în momentul depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare, să indice categoriile de colectivități locale sau regionale la care se înțelege să o extindă din câmpul de aplicare a prezentei Carte”.

În acest sens, Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală din 1986 prevede: „În principiu, condițiile enunțate în Partea I a Cartei privesc toate categoriile sau toate nivelurile de colectivități locale existând în fiecare stat membru. Ele pot, de asemenea, să se aplice colectivităților regionale acolo unde acestea există. Totuși, forma juridică sau statutul constituțional propriu anumitor regiuni (în particular, statele federale) pot împiedica pe acestea să fie supuse aceluiași condiții ca și colectivitățile locale. În plus, în unul sau două state membre există o categorie de colectivități care, în pofida micilor lor dimensiuni, nu exercită decât funcțiuni secundare sau consultative. Pentru a ține seama de aceste cazuri excepționale, articolul autorizează părțile să includă anumite categorii de colectivități din câmpul de aplicare a Cartei. Trebuie de menționat, totodată, că la 5 iulie 1997 Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa a adoptat Recomandarea 34 (1997) cu privire la proiectul Cartei europene a autonomiei regionale” [24].

Ca să existe o adevărată autonomie locală, colectivitățile locale trebuie să fie înzestrate cu organe proprii, personalitate juridică de drept public, resurse financiare [25].

Referințe:

1. Vida I. Puterea executivă și administrația publică. - București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1994, p.53.
2. Kelsen H. Teoria generală a statului / Traducere din germană de Jean H. Vermeulean. - București: Tiparul Oltenia, 1928, p. 60.
3. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. - Arad: Servo-Sat, 2001, p.185.
4. Ionescu Cr. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol.I. - București: Lumina Lex, 1997, p.70 și urm.
5. Teodorescu A. Tratat de drept administrativ. Vol.II. - București: Mîrvan, 1935, p.286.
6. Pactet P. Institutions politiques et droit constitutionnel. - Paris: Masson, 1983, p.47.
7. Prelot M., Boulois J. Institutions politiques et droit constitutionnel. - Paris: Dalloz, 1980 p.243-245.
8. Ionescu Cr. Op. cit. Vol.I, p.71.
9. Art.3: „1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populației lor, o parte importantă a treburilor publice”. „2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct, universal, care pot dispune de organe executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.
10. Gliga I. Drept financiar. - Cluj-Napoca: Argonaut, 1996, p.246.
11. Ținca O. Op. cit., p.474.
12. Ibidem, p.397.
13. Ibidem, p.420.
14. Ibidem, p.619.
15. Negulescu P., Boilă R., Alexianu Gh. Codul administrativ adnotat. - București: Institutul de arte grafice "Vremea", 1930, p.273.
16. Pactet P. Op. cit., p.48-50.
17. Rivero J. Droit administrative. - Paris: Dalloz, 1980, p.330-333.

18. Popescu C.-L. Autonomia locală și integrarea europeană. - București: ALL Beck, 1999, p.32.
19. Ibidem., p.33.
20. Ibidem.
21. Ținca O. Op. cit., p.28.
22. Orlov M. Dreptul administrativ. - Chișinău: Epigraf, 2001, p.64.
23. Popescu C.-L. Op. cit., p.33.
24. Art.3 alin.(1) din Proiectul Cartei europene a autonomiei regionale, anexat la Recomandarea 34 (1997), are următorul conținut: *Par autonomie régionale, on étend la droit et la capacité effective pour les Collectivités territoriales les plus vaste au sein de chaque. Etat membre, dotées d'organes élus, situes entre l'Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public conformément au principe de subsidiarité.*
25. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Vol.II. - Cluj-Napoca: Lumina Lex, 1998, p.339-344.

Prezentat la 30.01.2007