

# ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEȘTI ÎN CONTEXT EUROPEAN

DR. DANA APOSTOL TOFAN\*

## Résumé

L'auteur présente dans cet article une analyse comparative entre l'organisation de l'administration publique centrale, spécialisée et périphérique de la Roumanie et l'organisation de l'administration publique centrale, spécialisée et périphérique des autres pays de l'Union Européenne.

Ainsi, après quelques considérations introductives, dans une première partie est présentée en détail l'organisation au niveau du Gouvernement, des structures gouvernementales, des structures ministérielles et des structures administratives spécialisées. Dans une deuxième partie, il s'agit de l'organisation de l'administration publique périphérique en territoire: les services publics déconcentrés et le représentant du Gouvernement au niveau de l'administration publique locale de niveau intermédiaire, le préfet.

## I. Considerații introductive

*Administrația* nu poate fi privită ca o entitate universală și permanentă, marea varietate a efectivelor sale nu poate fi explicată doar prin importanța economică sau demografică a statelor; este necesară luarea în considerare a structurilor, moravurilor, practicilor politice proprii fiecărei națiuni.

Contrar oricărei reguli constituționale care presupune o putere definitivă, *administrația* constituie o forță printre altele. Această instabilitate în funcție de epocă, cultură, civilizație traduce problemele imediate, neliniștile, aspirațiile colectivităților naționale adesea eterogene<sup>1</sup>.

Organizarea *administrației de stat*, ca fenomen, a apărut odată cu statul, teoriile științifice despre aceasta conturându-se mult mai târziu, odată cu *aparitia și dezvoltarea dreptului administrativ* și ale *științei administrației*, deci prin secolul al XIX-lea<sup>2</sup>.

\* Prof. univ. dr. Dana Apostol Tofan, cercetător științific gr.I, Departamentul de Drept Public „Vintilă Dongoroz” al Institutului de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu” al Academiei Române, Catedra de Drept Public, Facultatea de Drept a Universității din București.

<sup>1</sup> M. J. Bertrand, *Pour une géographie du pouvoir exécutif*, în „Revue Internationale des Sciences Administratives”, no.4, 1973, p. 372.

<sup>2</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I (ed. 4), București, Edit. All Beck, 2005, p. 251.

În doctrina administrativă s-a dezvoltat un curent de opinie potrivit căruia evoluția organizării administrației a fost influențată îndeosebi de *factorul militar* și de *factorul geografic*, cărora, în timp, li s-au adăugat și alți factori, ca, de exemplu, cei de ordin *economic, politic, cultural, religios* etc.

*Organizarea administrativă* constituie o manifestare particulară a specificității și identității unui stat. Ea reprezintă cel mai adesea produsul unei lungi evoluții istorice, marcată de particularitățile naționale, ce pare să fie în consecință, în mod special, predestinată să reziste influențelor europene<sup>3</sup>.

Există țări ale Uniunii Europene în care nu se simt influențe ale *dreptului comunitar* cât privește *organizarea administrativă națională*, dar există și state membre, în care adeziunea la Uniunea Europeană a declanșat modificări considerabile în anumite domenii ale *organizării administrative*, atât sub aspectul adaptării structurilor naționale de decizie și execuție în vederea unei cooperări directe între statul membru și Uniune, cât și sub aspectul creării unor noi instituții administrative, inspirate după modelul european sau preluate din sistemele juridice ale altor state membre<sup>4</sup>.

Problema tradițională pe care o ridică orice *organizare administrativă* este aceea de a ști dacă sarcinile de îndeplinit vor fi încredințate unei singure administrații de stat sau dacă acestea vor fi distribuite între mai multe organisme, dispunând fiecare de autorități proprii, pentru diferite porțiuni din teritoriu<sup>5</sup>.

În mod obișnuit, în *sens organic*, identificăm o *administrație de stat* și o *administrație locală*.

La nivelul statului distingem: *a) organisme administrative centrale*, reprezentate de șeful statului, structuri guvernamentale și structuri ministeriale; *b) organisme administrative specializate*; *c) organisme administrative periferice* (serviciile exterioare sau deconcentrate). La nivel local identificăm *autorități locale de bază* și *autorități locale intermediare*.

*Administrația de stat* și *administrația locală* compun *administrația publică*, putând fi identificat un *sistem al organizării administrației publice*, cu precizarea că, inclusiv la nivelul autorităților administrației locale, se exercită unele *atribuții de natură statală*, sub aspect material, funcțional.

Studiul *organizării administrației publice* presupune cercetarea ansamblului de organisme care constituie formal acest sistem, raporturile dintre acestea, particularitățile fiecărei componente, precum și principiile aplicabile<sup>6</sup>.

La o analiză mai atentă, constatăm că acestui sistem îi sunt specifice mai degrabă *raporturi de colaborare* decât *raporturi de subordonare*, în care se află, spre exemplu, ministerele față de guvern.

<sup>3</sup> J. Schwarze, *Le droit administratif sous l' influence de l' Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l' Union européenne*, Bruxelles, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft Bruylant, 1996, p. 801.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 802.

<sup>5</sup> J.-M. Becet, *Les institutions administratives* (3<sup>e</sup> édition), Paris, Economica, 1992, p. 23.

<sup>6</sup> E. Bălan, *Drept administrativ și procedură administrativă*, București, Edit. Universitară, 2002, p. 48.

Astfel, sub aspect *organic*, *administrația publică contemporană* se caracterizează, de regulă, prin lipsa subordonării *administrației locale* față de *administrația centrală*, constituțiile și legile stabilind diverse forme de control indirect asupra *administrației locale*, iar doctrina referindu-se, în mod tradițional, la *tutela administrativă*.

Sub aspect *material* însă, *actele autorităților administrației locale* trebuie să respecte normele conținute în toate actele ce emană de la *autoritățile administrației centrale*, ca acte cu forță juridică superioară.

*Organizarea administrației publice* a constituit dintotdeauna obiect de cercetare pentru dreptul administrativ și știința administrației, doctrina occidentală având o poziție diferită în funcție de *tradiții*, de *natura regimului politic*, de *optica cu privire la raportul dintre dreptul constituțional și dreptul administrativ*, pe de-o parte, dintre *dreptul administrativ și știința administrației*, pe de altă parte<sup>7</sup>.

În doctrina franceză domină teza potrivit căreia *autoritățile ce formează puterea executivă sunt studiate la drept constituțional sub aspectul rolului lor politic și la drept administrativ, sub aspectul rolului lor administrativ*.

În realitate, o strictă delimitare a laturii politice de latura administrativă a funcției, la nivelul funcțiilor de conducere, al demnităților publice este aproape imposibil de realizat.

## II. Organizarea administrației centrale românești în context european

### II.1. Aspecte generale

În regimul constituțional românesc actual, *administrația centrală* se compune din *președinte, guvern, organe centrale de specialitate* (ministere, alte organe subordonate guvernului sau ministerelor, autorități administrative autonome) și *instituții publice centrale subordonate ministerelor sau autorităților administrative autonome* (inclusiv regiile autonome și companiile naționale).

Deoarece, în mod obișnuit, instituția *șefului de stat* este analizată distinct în lucrările de specialitate și presupune o cercetare detaliată, în această parte a studiului consacrată organizării administrației publice centrale românești în context european ne vom rezuma doar la *administrația publică centrală* constituită din guvern, administrația ministerială și extraministerială, autoritățile administrative autonome.

Reținem însă succint că, după modelul doctrinei franceze, în doctrina românească actuală domină teza potrivit căreia sistemul constituțional românesc a consacrat un *executiv bicefal*, compus din președintele României, pe de-o parte, și guvern, având în frunte pe primul-ministru, pe de altă parte<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 249.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 69.

Președintele României are o serie de atribuții cu *caracter administrativ*, dar și unele cu *caracter politic*, cea mai mare parte fiind însă condiționate fie de intervenția Parlamentului, anterioară sau ulterioară, fie de propunerea Guvernului sau a primului-ministru, fie de propunerea Consiliului Superior al Magistraturii etc.

Guvernul este un *organ colegial* ce formează *puterea executivă* specifică oricărui regim parlamentar - alături de *șeful statului*, președinte sau monarh, după caz. În cadrul executivului, balanța poate să încline în favoarea organului unipersonal – șeful statului – sau în favoarea celui colegial – Guvernul. Dar, indiferent de preeminența unuia sau altuia dintre cele două organe, există constant sarcini care revin numai unuia dintre ele, după cum există atribuții ce nu pot fi exercitate decât împreună. Astfel, sarcina „medierii între puterile statului” revine președintelui sau monarhului constituțional, conducerea activității administrative incumbă guvernului, în timp ce sarcini precum cele privind încheierea unor tratate internaționale sau numirea unor miniștri apar ca rod al colaborării lor.<sup>9</sup>

## II.2. Guvernul

În ce privește *Guvernul*, în practica de stat este imposibilă delimitarea atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, *Constituția* neavând înscris un tablou al atribuțiilor acestuia, spre deosebire de Președinte, ale cărui atribuții au o consacrare constituțională.

Astfel, art.102 alin.1 din *Constituția României* republicată se limitează la a prevedea rolul Guvernului de *a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și de a exercita conducerea generală a administrației publice*.

Rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă *asigurarea realizării liniilor politice interne și externe ale țării*, ceea ce, sub aspect juridic, se concretizează în inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, iar administrația publică a cărei *conducere generală este realizată de guvern* are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice<sup>10</sup>.

Un capitol distinct din titlul III al *Constituției (Autoritățile publice)* este consacrat *raporturilor dintre parlament și guvern*, fiind evident *rolul politic al guvernului*, exprimat nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu cea legiuitoare, spre exemplu, în cazul inițiativei legislative și al delegării legislative<sup>11</sup>.

După cum, în mod constant, s-a subliniat în doctrina franceză, în ceea ce privește delimitarea guvernare-administrare, în timp ce *guvernarea vizează decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii, administrația reprezintă activitatea prin*

<sup>9</sup> G.Vrabie, M.Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Iași, Institutul European, 2004, p.214.

<sup>10</sup> Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*, vol.I, (col. Curs universitar), București, Edit. All Beck, 2003, p.149.

<sup>11</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p.71.

*care autoritățile publice asigură satisfacerea necesităților de interes public, folosind prerogativele de putere publică de care dispun.*

Toate regimurile politice se caracterizează prin existența unor autorități cu caracter constituțional și origine politică aflate în fruntea administrației, diferite de la o guvernare la alta.

Rolul de *exercitare a conducerii generale a administrației publice* reprezintă rolul de comandă a guvernului, în virtutea căreia măsurile aprobate în realizarea rolului politic trebuie să fie duse la îndeplinire.

Ni se înfățișează astfel o nouă concepție constituțională asupra delimitării puterii executive de administrație și este pusă în evidență corelarea funcției executive a statului cu înfăptuirea acesteia prin intermediul întregii administrații publice, fie că este de stat, fie că aparține autorităților administrative ale colectivităților locale<sup>12</sup>.

În ce privește rolul guvernului de a exercita *conducerea generală a administrației publice*, vom reține că, în sistemul constituțional românesc actual, guvernul se află în următoarele raporturi administrative: de supraordonare *față de ministere* (sau alte organe de specialitate cu rang de minister), de colaborare *cu autoritățile administrative autonome* și de tutelă administrativă *față de autoritățile deliberative alese la nivel teritorial*. Guvernul dispune deci de o competență materială generală.

În art. 102 alin. 2 din *Constituția României* republicată este consacrat un principiu general al activității guvernului, și anume *cooperarea cu organismele sociale interesate, în îndeplinirea atribuțiilor sale*. Este evidențiat, astfel, principiul *transparenței* guvernului, în sensul că guvernul nu este un organ suprapus societății civile și nici rupt de aceasta<sup>13</sup>.

În toate statele lumii, guvernul este obligat să coopereze cu toate organismele societății civile, cu opinia publică, să desfășoare nu doar o activitate laborioasă în relația cu parlamentul, dar și cu diverse organisme sociale, sindicate, patronat, partide, culte, conlucrând cu acestea și receptând semnalele pe care ele le adresează – ca exponente ale societății civile – executivului, spre a lua în dezbatere și a rezolva anumite probleme<sup>14</sup>.

*Constituția României* utilizează noțiunea de *guvern în sens restrâns*, adică are în vedere doar acea parte a puterii executive formată din totalitatea miniștrilor, în frunte cu primul-ministru, dar cu excluderea șefului statului<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Ion Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, București, Edit. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1994, p. 86 și urm.

<sup>13</sup> M. Constantinescu, A. Iorgovan, în vol. (M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu) *Constituția României comentată și adnotată*, București, Edit. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1992, p. 226.

<sup>14</sup> V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția României comentată și adnotată*, București, Edit. Lumina Lex, 1997, p.299 și urm.

<sup>15</sup> R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Cluj-Napoca, Edit. Accent, 2004, p. 90.

Majoritatea constituțiilor occidentale conțin un sediu general al materiei guvernului, în funcție de particularitățile regimului politic consacrat, de aspectele de ordin tradițional sau de specificul tehnicii de redactare, caracteristice fiecărui val constituțional<sup>16</sup>.

Dispoziții privitoare la guvern apar, de regulă, și în alte titluri, capitole etc. din constituții, decât cele consacrate expres acestei instituții. Dacă avem în vedere, în primul rând, rolul acestuia de principal *inițiator legislativ*, evident că dispoziții constituționale în acest sens se vor regăsi și în partea consacrată reglementării autorității legiuitoare. Apoi, firesc este ca dispoziții cu privire la guvern să se regăsească și în capitolul consacrat șefului statului, fie în monarhiile constituționale tradiționale, fie în republicile parlamentare sau semiprezidențiale, cunoscută fiind diversitatea de raporturi stabilite între cei doi capi ai executivului.

Dacă examinăm organizarea și funcționarea guvernelor țărilor din Uniunea Europeană după criteriul *reglementării constituționale*, distingem mai multe categorii de țări, și anume: țări în care *Constituția* reglementează pe larg aceste aspecte, precum Germania, Grecia, Irlanda, Italia și Olanda; țări în care *Constituția* reglementează la modul general organizarea și funcționarea guvernului, lăsând pe seama legii reglementarea mai detaliată, precum Belgia, Franța, Luxemburg și Spania (categorie în care este inclusă și România); o țară în care organizarea și funcționarea guvernului nu are o reglementare constituțională, și anume Danemarca, și o altă țară caracterizată printr-o situație specifică, deoarece nu dispune de o constituție scrisă, și anume Marea Britanie<sup>17</sup>.

Termenul de *cabinet*, în *sistemul politico-administrativ*, are în vedere, în majoritatea țărilor Uniunii Europene, *guvernul* în sensul său restrâns, de membri ai Consiliului de miniștri<sup>18</sup>.

Toate circuitele administrative, într-o țară civilizată și, în general, în epoca modernă, sunt „dirijate” de *executiv*, care are, prin excelență, o sorginte politică, spre satisfacerea nevoilor sociale, realizate politic și transformate, prin norme juridice, în sarcini sau misiuni ale administrației<sup>19</sup>.

În doctrina franceză tradițională, *puterea executivă* sau *puterea guvernamentală* este clasificată în mai multe forme, și anume: *executivul monocratic*, *guvernul colegial*, *guvernul dualist* și *executivul regimului de adunare*<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. cit., 2005, p. 352.

<sup>17</sup> L. Coman Kund, *Sisteme administrative europene. Manual pentru specializarea universitară Administrație publică* (ed. a II-a revăzută și actualiz.), Sibiu, Casa de Presă și Editură „Tribuna”, 2003, p. 71.

<sup>18</sup> J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Editions Montchrestien, 1993, p. 324.

<sup>19</sup> Antonie Iorgovan, *Reformele administrative și participarea cetățenească*, în „Revista de drept public”, nr. 1, 2002, p. 1.

<sup>20</sup> Marius Enache, *Câteva considerații în legătură cu puterea executivă. – Concept și funcționalitate*, în rev. „Dreptul”, nr. 9, 1994, p. 4 și urm., unde este citat Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1975, p. 313 și urm.

*Executivul monocritic* este propriu atât regimurilor democratice, cât și celor autoritare, în sistemele politice contemporane, regăsindu-se în S.U.A., unde președintele reprezintă singura autoritate executivă. O situație asemănătoare există și în Franța, unde sistemul semiprezidențial izvorăște dintr-o dublare a activității administrative prin tehnici electorale distincte.

*Guvernul colegial* rezidă în asumarea unor funcții executive de către un colegiu sau organ colectiv, în conformitate cu anumite reguli constituționale.

*Guvernul dualist* reprezintă combinarea primelor două forme de guvernare, constând în existența unui șef de stat și a unui guvern colegial.

*Executivul regimului de adunare* este tradițional desăvârșit în **Elveția**, sistem unic în lume, original prin faptul că toate deciziile parlamentului sunt puse în execuție de comisarii acestuia, aleși de către parlament, de adunare și deci executanți fideli ai voinței acestuia.

A doua jumătate a secolului al XX-lea constituie, într-o anumită manieră, perioada de redescoperire a executivului, al cărui centru de greutate s-a deplasat, fără îndoială, spre Guvern.<sup>21</sup>

Puterea executivă câștigă din ce în ce mai multă forță, în măsura în care nu mai constituie doar un simplu executant al regulilor de drept. Creșterea semnificației executivului este un fenomen comun tuturor democrațiilor, fie parlamentare, fie prezidențiale<sup>22</sup>.

Caracterul mai mult sau mai puțin parlamentar al statelor Uniunii Europene determină o *similitudine a organizării și funcționării guvernelor*, existând o serie de particularități semnificative ale fiecărui guvern, dintre care cele mai importante privesc *formarea, stabilitatea, structura și funcționarea acestuia*<sup>23</sup>.

*Stabilitatea guvernamentală*, care influențează atât acțiunea administrativă, cât și vârfurile ierarhiei administrației centrale, este condiționată de numeroși factori, printre care *sistemul partidelor politice și obiceiurile* care se practică la constituirea guvernelor.

În ceea ce privește *formarea și funcționarea guvernelor*, trei aspecte prezintă un interes deosebit: gradul de libertate privind modificarea structurii guvernamentale ce influențează stabilitatea administrației și capacitatea ei de adaptare; poziția șefului guvernului, care poate fi de *primus inter pares* sau de adevărat conducător al politicii guvernamentale; modul de funcționare a echipei guvernamentale, care condiționează modalitățile de coordonare interministerială și rezultatele acțiunii guvernului<sup>24</sup>.

Într-o viziune generală, *guvernul are sarcina de a realiza politica națiunii, el este inițiatorul, modelatorul și executantul măsurilor de redresare economică, scă-*

<sup>21</sup> C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 568.

<sup>22</sup> A. Tsoutsos, *Administration publique et politique*, în „Revue Internationale des Sciences Administratives”, no.4, 1978, p. 324.

<sup>23</sup> L. Coman Kund, *op.cit.*, p. 56.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 57.

*dere a inflației și stabilitate economică, răspunde de ordinea publică, de apărarea națională sau de raporturile statului pe care-l guvernează cu alte state*<sup>25</sup>.

Din perspectiva dreptului comparat, din punctul de vedere al *întinderii rolului guvernului*, se distinge între constituțiile care stabilesc un *rol trihotomic* (*politic, legislativ și administrativ*), constituții care stabilesc un *rol dihotomic* (*politic și administrativ*) și constituții care stabilesc un *rol exclusiv politic* sau un *rol exclusiv administrativ*. România se încadrează în cea de-a doua categorie.

În ce privește *rolul politic* al guvernului, în statele europene se disting două mari situații. Astfel, pe de-o parte, există state în care guvernul stabilește exclusiv liniile politicii națiunii pe plan intern și extern, realizarea acestei politici fiind supusă controlului parlamentar, precum în Franța, în Germania sau în Grecia, iar pe de altă parte, există state în care guvernul conduce chiar politica generală a țării, în limitele stabilite de parlament, precum în Finlanda, în Portugalia sau în Spania.

Spre exemplu, art.20 din *Constituția Franței* definește, așa cum se procedează și în art.5 referitor la *rolul președintelui țării*, într-o modalitate generală și sintetică, *rolul guvernului* francez de a „determina și conduce politica Națiunii”. Termenii sunt clari, adevăratul responsabil, în sensul celui care deține puterea de decizie, nu este nici președintele și nici parlamentul, ci guvernul. În cadrul acestuia, primul-ministru dispune de o poziție de autoritate, deoarece, potrivit art.21 din *Constituție*, el este cel care „dirijează acțiunea guvernului”, iar *Constituția* îi conferă puterea necesară exercitării acestei competențe<sup>26</sup>.

Legiuitorul constituant român s-a apropiat mai mult de cea de-a doua soluție, fără a se îndepărta categoric de prima, cea a rolului esențial al guvernului în stabilirea liniilor politicii interne și externe a țării<sup>27</sup>.

Sub aspectul *modului de constituire*, adică al existenței unor nivele ierarhice între membrii guvernului, pot fi identificate guverne formate din prim-ministru și ceilalți membri, adică *guverne cu structură simplă*, și guverne ce conțin o ierarhizare, adică *guverne cu structură ierarhică*<sup>28</sup>.

În ce privește *componența guvernului*, se întâlnesc constituții care restrâng sfera membrilor guvernului exclusiv la sfera miniștrilor, constituții care admit și prezența miniștrilor fără portofoliu și constituții care extind sfera membrilor guvernului și la alte funcții de demnitari, cum ar fi secretarii de stat.

Art. 102 alin. (3) din *Constituția republicată* prevede *structura guvernului*, din formularea normei constituționale rezultând că s-a urmărit reglementarea unui guvern *fără scară ierarhică interioară*.

Este stabilită, astfel, existența unor raporturi juridice *egale* între toți membrii săi, inclusiv în raport cu cei „stabiliți prin lege organică”<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> A.Iorgovan, *Tratat de ...*, ed. cit., vol. cit., p. 358.

<sup>26</sup> Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, București, Edit. C.H.Beck, 2006, p. 87.

<sup>27</sup> A. Iorgovan, în (M.Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E. S. Tănăsescu), *Constituția României revizuită*, București, Edit. All Beck, 2004, p.158 și urm.

<sup>28</sup> A. Iorgovan, *Tratat de ...*, vol. și ed. cit., 2005, p. 360.

<sup>29</sup> M.Preda, B.Vasilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, (ed. actualiz. pe baza legislației în vigoare la data de 31 decembrie 2006), București, Edit. Lumina Lex, 2007, p. 71.



În lipsa unei norme de natură constituțională sau de natură organică prin care să se precizeze numărul de membri ai guvernului, acesta este stabilit în mod explicit prin hotărârea parlamentului, adică prin hotărârea de acordare a încrederii guvernului sau prin hotărârea de aprobare a modificării structurii sau componenței politice a guvernului ca urmare a remanierii guvernamentale.

În ce privește *componența guvernului*, ne menținem opinia exprimată, cu zece ani în urmă, potrivit căreia mai ales rațiuni de natură economică pot impune, în orice moment al guvernării, modificări de substanță la nivelul administrației ministeriale. Sunt aspecte strâns legate de reușita sau eșecul unei guvernări și este de presupus că orice prim-ministru ar trebui să aibă posibilitatea de a marca formula guvernamentală optimă realizării programului propus. A încadra toate cerințele impuse de-a lungul unei guvernări de evoluția economică a țării, de probleme concrete, cum sunt inflația, șomajul, corupția etc., în tiparele fixe ale unei legi greu de modificat, subliniam atunci, este destul de dificil<sup>30</sup>.

În concluzie, dacă *structura și modul de funcționare* a guvernului României se înscriu în standardele europene, rămâne necesară găsirea modalităților de asigurare a stabilității guvernamentale, precum și a continuității, eficienței și eficacității acțiunii guvernamentale<sup>31</sup>.

*Învestitura guvernului reprezintă complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a ne afla în prezența unei echipe guvernamentale legale și legitime*<sup>32</sup>.

Votul de investitură are valoare de fapt juridic, el semnifică „încheierea contractului de guvernare”, legitimează echipa guvernamentală și implicit programul politic de partid ca program politic oficial de guvernare a țării. El marchează trecerea din *sfera competiției pentru putere* în *sfera exercitării puterii politice*.

Învestirea guvernului reprezintă o etapă necesară și obligatorie în regimurile pluraliste care acceptă schimbarea guvernanților, în urma consultării poporului, prin alegeri. Ca atare, după alegeri, în funcție de configurația politică a parlamentului, urmează a fi investit un nou guvern.

Prin urmare, în mod obișnuit, procedura de investitură a guvernului se declanșează după alegerile generale, deci la începutul unui mandat parlamentar, respectiv după alegerile prezidențiale, adică la începutul mandatului președintelui de republică. Ea poate interveni însă și în cursul unui mandat parlamentar sau prezidențial, în caz de criză guvernamentală gravă<sup>33</sup>.

În *Constituția* actuală a României, *procedura de investitură a guvernului* este prevăzută în art. 85 alin. (1) coroborat cu art. 103 și 104.

<sup>30</sup> Dana Apostol Tofan, *Interpretarea unor dispoziții constituționale privind guvernul și administrația ministerială*, „Revista de drept public”, nr.1-2, 1997, p.39.

<sup>31</sup> L.Coman Kund, *op. cit.*, p.72.

<sup>32</sup> Antonie Iorgovan, *op. cit.*, 2005, p. 370.

<sup>33</sup> Dana Apostol, *op. cit.*, 2003, p. 154.

Inițiată și finalizată de președintele României, conform conținutului art. 85 alin. (1), procedura de investitură presupune patru etape procedurale bine definite, dar ponderea în realizarea ei efectivă revine parlamentului prin acordarea votului de investitură.

Cu alte cuvinte, regula fundamentală căreia îi este supusă *formarea guvernului* are în vedere faptul că un guvern nu poate fi investit și nu poate funcționa fără o susținere parlamentară.<sup>34</sup>

Cele patru etape ale investiturii guvernului sunt: *desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru; solicitarea votului de investitură; acordarea votului de încredere de către parlament; numirea guvernului, finalizată prin depunerea jurământului de credință.*

Hotărârea parlamentului prin care s-a acordat votul de încredere se va comunica Președintelui României care va emite decretul de numire a noului cabinet, acesta fiind publicat, împreună cu programul de guvernare, în „Monitorul Oficial al României”, partea I.

Numirea membrilor Guvernului de către Președintele României nu este o „investitură”, ci confirmarea și nominalizarea investiturii făcute de parlament. Procedura „scrutinului de investitură” nu afectează cu nimic conținutul și sfera controlului parlamentar ulterior, căci Parlamentul nu „aprobă” programul guvernului, ci doar îl „acceptă” în principiu, ca argument al „investiturii”<sup>35</sup>.

În cadrul raportului constituțional complex ce definește relația dintre guvern, Parlament și Președintele României, esențială este relația cu Parlamentul, prin votul căruia se investește și se dezinvestește Guvernul, caracteristică specifică regimurilor parlamentare. De aceea, poziția guvernului este, în esență, cea specifică cabinetului într-un *regim parlamentar*.

Comparând formarea Guvernului României cu formarea guvernelor altor state membre ale Uniunii Europene, constatăm că și România se încadrează în regimul, mai mult sau mai puțin parlamentar, al majorității acestor state.

Dacă ne referim la numărul membrilor guvernului, vom menționa că acesta a oscilat între 22, în legislatura 1992-1996, și 28, la începuturile legislaturii 1996-2000, fiind redus, în 1997, la 27 și, apoi, la 18, în anul 1998.

După alegerile din noiembrie 2000, guvernul a avut în componență un număr de 27 de membri (primul-ministru, 24 de miniștri și 2 miniștri-delegați). După reanunțarea guvernamentală din iunie 2003, acest număr s-a redus la 21, respectiv: primul-ministru, 14 miniștri și 6 miniștri-delegați. La a doua reanunțare guvernamentală, din martie 2004, guvernul a fost format din 24 de membri, și anume: primul-ministru, 3 miniștri de stat, din care doi îndeplineau și funcția de ministru, 13 miniștri și șapte miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru.

Guvernul investit în decembrie 2004 a fost format din 25 de membri, dintre care: primul-ministru, trei miniștri de stat, 15 miniștri și șase miniștri-delegați.

<sup>34</sup> Ion Vida, *op. cit.*, p. 74.

<sup>35</sup> Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, București, Edit. C.H.Beck, 2006, p. 652.

În sfârșit, după remanierea guvernamentală ce a avut loc în urma acordării votului de încredere de către Parlament, din aprilie 2007, guvernul este format din: prim-ministru, un ministru de stat (care, ulterior, a demisionat), 15 miniștri și un ministru delegat pentru relația cu Parlamentul.

### ***II.3. Structurile guvernamentale***

Principiile de drept și tradițiile referitoare la *structurile guvernamentale* presupun mai multe variabile care nu permit stabilirea unor clasificări generale.

De regulă, constituțiile statelor europene conferă un anumit grad de libertate în modificarea acestor structuri, esențiale pentru administrație sub aspectul stabilității organizaționale, dar și sub aspectul capacității de adaptare<sup>36</sup>.

În toate *regimurile parlamentare*, *structura guvernamentală* este ierarhizată de o manieră mai mult sau mai puțin evidentă, mai mult sau mai puțin simbolică, mai mult sau mai puțin complexă, după țară, cel puțin între miniștrii și șeful guvernului, uneori și între membrii guvernului<sup>37</sup>.

*Într-un regim parlamentar*, *administrația centrală a statului este organizată în servicii ministeriale*, care reflectă, în mod obișnuit, compunerea guvernului<sup>38</sup>.

Acest aspect riscă să antreneze o instabilitate considerabilă a structurilor administrative, în măsura în care fiecare schimbare de guvern sau, și mai rău, orice remaniere guvernamentală ar urma să se materializeze prin crearea sau suprimarea de servicii. Dimpotrivă, limitarea rigidă a numărului ministerelor ar provoca, la rândul ei, o serie de inconveniente de ordin politic, mai ales în țările în care guvernarea se sprijină pe coaliții de partide și unde dozajul în repartizarea portofoliilor ministeriale constituie un element cheie al formării coalițiilor.

În câteva țări, regulile de drept aplicabile înființării de ministere sunt destinate să asigure *stabilitatea*. Spre exemplu, în **Irlanda**, *Constituția* fixează un număr minim și maxim de ministere, pentru ca numărul efectiv de ministere să fie stabilit prin lege. În **Spania** și în **Italia**, ministerele sunt în principiu create prin lege. Adesea, barierele juridice ce pot apărea cu ocazia înființării de ministere sunt estompate de barierele materiale<sup>39</sup>.

Referitor la soluțiile pe care viața politică din România le-a impus și le-a experimentat după intrarea în vigoare a *Constituției*, menționăm că au fost adoptate diverse formule privitoare la *componenta, structura și organizarea internă a guvernului*<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> J. Ziller, *op.cit.*, p. 132.

<sup>37</sup> C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *op.cit.*, p. 570.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.314.

<sup>39</sup> Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, ed. cit., p.94 și urm.

<sup>40</sup> M. Preda, B. Vasilescu, *op.cit.*, p. 71.

*Organizarea serviciilor șefului de guvern*, a cărui funcție constă, în primul rând, în pregătirea consiliilor de miniștri și coordonarea activității guvernamentale, este foarte variabilă în timp și în spațiu<sup>41</sup>.

Tendința constă peste tot în întărirea acestora, cu excepția țărilor foarte mici unde există posibilitatea ca șeful guvernului să păstreze și un portofoliu ministerial.

În anumite state, serviciile șefului de guvern se constituie într-un minister, având un ministru în fruntea sa.

Spre exemplu, în **R.F. Germania**, Cancelaria federală este coordonată de un ministru, direct subordonat *Cancelarului federal*.

*Cancelaria federală* este un *organism mixt*, reunind oameni politici și funcționari. Ea este condusă de oameni politici – *ministrul Cancelariei federale* și un *secretar de stat parlamentar*, în particular, cărora li se alătură un *secretar de stat funcționar*. Prin urmare, secretariatele de stat sunt alcătuite din funcționari politici, adică agenți ce dispun de o dublă calitate, politică și administrativă<sup>42</sup>.

În **Grecia** și **Spania** există un *minister al președinției*, iar în **Olanda**, *Ministerul Afacerilor Generale* este coordonat direct de către primul-ministru.

În alte cazuri, există diverse servicii atașate direct șefului guvernului, dar care nu au statutul de minister. În **Franța** este vorba despre *Secretariatul general al guvernului*, un „veritabil stat major administrativ al guvernului”, iar în **Marea Britanie** despre *Biroul cabinetului (Cabinet Office)*.

Dacă ne raportăm la situația din **România** în această chestiune, vom reține că, potrivit Legii nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, aparatul de lucru al guvernului este alcătuit din *Cancelaria primului-ministru*, *Secretariatul general al Guvernului*, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a guvernului, fiind prevăzută deci o structură trihotomică a acestuia.

*Cancelaria primului-ministru* are personalitate juridică și este coordonată direct de primul-ministru. Cancelaria primului-ministru este condusă de șeful Cancelariei, care are rang de ministru și calitatea de ordonator principal de credite. Organizarea și funcționarea Cancelariei primului-ministru se aprobă prin decizie a Primului-ministru. Conducerea compartimentelor din cadrul Cancelariei primului-ministru se asigură, după caz, de personal cu funcții de conducere sau de demnitari.

Personalului Cancelariei primului-ministru nu i se aplică prevederile Legii privind statutul funcționarilor publici. Din dispoziția finală se subînțelege că este vorba despre un personal administrativ, ce poate fi angajat pe criterii exclusiv politice, ce vine și, eventual, pleacă odată cu primul-ministru.

Potrivit Legii nr.90/2001, Guvernul are un *Secretariat general* condus de *secretarul general al guvernului*, care poate avea rang de ministru, ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți, ce pot avea rang de secretar de stat. Secretariatul

<sup>41</sup> J. Ziller, *op.cit.*, p. 315.

<sup>42</sup> Ion Alexandru, *Administrația și puterea politică*, în „Revista de drept public”, nr.2, 2003, p.10.

general asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității cabinetului, precum și reprezentarea guvernului în fața instanțelor judecătorești.

*Organizarea și atribuțiile Secretariatului general al guvernului* se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Din prezentarea sistemului de organizare a serviciilor șefului de guvern, în România, comparativ cu sistemul existent în alte state europene, este evidentă suprapunerea acestor două organisme, *Cancelaria primului-ministru*, structură înființată în primăvara anului 2004, și tradiționalul *Secretariat al Guvernului*, cel puțin în ce privește o parte a atribuțiilor celor două organisme.

*Organizarea serviciilor responsabile cu funcția publică* reprezintă un alt exemplu de diversitate a structurilor guvernamentale<sup>43</sup>.

În unele țări ale Uniunii Europene nu există un *Minister al funcției publice* propriu-zis. În **Belgia**, **Germania** și **Olanda**, competența pentru stabilirea reglementărilor generale referitoare la funcția publică aparține *Ministerului de Interne*. În **Belgia** și în **Olanda**, același minister se ocupă și de eventualele negocieri salariale cu organismele reprezentative ale funcționarilor. În **Danemarca** și în **Irlanda**, *Ministerul de Finanțe* dispune de o competență generală în materia funcției publice.

În alte țări europene există, dimpotrivă, un *Minister al funcției publice*, ca de exemplu, în **Franța**, unde acesta este condus de un *ministru* sau de un *secretar de stat*, ce ocupă adesea un loc important în ierarhia guvernamentală.

Situația este asemănătoare în **Grecia**, unde *Ministerul președinției* este competent în domeniul funcției publice. De asemenea, în **Luxemburg**, în **Portugalia** sau în **Regatul Unit**, chiar *primul-ministru* se ocupă direct de aceste servicii. Totodată, în aceste țări, *Ministerul Finanțelor* este competent, de la începutul anilor '80, în materie salarială și de condiții de muncă. În Spania, *Ministerul Administrației Publice* este competent în domeniul funcției publice și al relațiilor cu comunitățile autonome<sup>44</sup>.

În sfârșit, în **Italia**, printr-o reglementare din anul 1993 consacrată privatizării funcției publice, s-a menținut responsabilitatea *Departamentului funcției publice*, care depinde de *Președinția Consiliului*, pentru aspectele generale referitoare la funcția publică, dar s-a înființat și o *Agenție pentru relațiile sindicale*, ce dispune de personalitate juridică, având competență în relațiile cu organizațiile sindicale în numele statului și al regiunilor<sup>45</sup>.

De altfel, tot în Italia, în anul 1999, printr-o reglementare specială a fost reformată *organizarea ministerelor și a Președinției Consiliului de Miniștri*<sup>46</sup>.

Această competență generală nu prezintă aceeași semnificație de la o țară la alta.

<sup>43</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.315.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.316.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> M. Conticelli, *Constitutional Law/Droit constitutionnel*, Italy/Italie, în „Revue européenne de droit public”, Esperia Publications Ltd., vol.12, no.3, 2000, p.1050.

În **Germania** sau în **Olanda**, *Ministerul de Interne*, sau, în **Danemarca**, *Ministerul de Finanțe* nu dispun de competență în gestiunea funcției publice, în sensul că ele nu intervin în gestiunea recrutării, carierei sau sancțiunilor disciplinare aplicabile funcționarilor publici. Rolul lor se reduce la o serie de *reglementări generale*.

În **România**, competența în acest domeniu aparține Ministerului Internelor și Reformei Administrative, format sub o titulatură puțin diferită, în vara anului 2003, prin comasarea Ministerului de Interne cu Ministerul Administrației Publice, la acea vreme.

În alte țări europene în care există un *minister specializat*, rolul gestiunii resurselor umane este mai dezvoltat. În **Franța**, spre exemplu, *Direcția generală a administrației și a funcției publice* dispune chiar de un rol însemnat în gestiunea carierei corporilor ministeriale (atașați ai administrațiilor centrale și administratori civili), care nu îi permite însă să intervină în gestiunea internă a ministerelor, datorită separației complete între grad și funcție, specifice dreptului francez al funcției publice.

În ce privește domeniile de activitate a ministerelor, încă de la începutul secolului al XIX-lea, repartizarea competențelor între ministere s-a realizat în mod normal, în țările europene, în funcție de *conținutul acțiunii materiale*. Este vorba în acest caz de o dovadă a modernizării administrațiilor, diferită de situația dinainte, în care criteriul repartizării era de regulă de natură geografică<sup>47</sup>.

În **Franța**, un *Minister al departamentelor și teritoriilor de peste mări* dispune de competență în ce privește problemele specifice acestor teritorii, având rolul de ambasador pe lângă celelalte ministere. Apartenența acestor teritorii și departamente la Republica Franceză, stat unitar, permite, cu toate acestea, ca toate ministerele sectoriale să dispună de competență pentru afacerile publice interesând teritoriile de peste mări.<sup>48</sup>

#### **II.4. Structurile ministeriale**

Ca regulă, se arată în cel mai complex tratat de drept administrativ din doctrina românească contemporană, constituțiile occidentale actuale nu conțin reglementări ample cu privire la *organizarea și funcționarea administrației ministeriale*, care este una din materiile cel mai adesea supusă schimbărilor. Legiuitorii constituuanți se rezumă doar la unele dispoziții cu valoare de principiu în ceea ce privește organizarea, dar mai ales în ceea ce privește funcționarea, strâns legate de clarificarea statutului constituțional al miniștrilor<sup>49</sup>.

În **România**, ministerele formează al doilea eșalon al sistemului administrației publice, fiind organele centrale de specialitate care conduc și coordonează administrația publică în diferite domenii și ramuri de activitate.

<sup>47</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p. 317.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 443.

Numărul lor este determinat de volumul sarcinilor administrației publice într-un domeniu sau altul de activitate, dar și de concepțiile și interesele politice ce se manifestă la cei aflați la guvernare. Ministerele îndeplinesc sarcinile de conducere și organizare pe baza și în condițiile legii.

*Constituția României republicată* conține o secțiune distinctă cu privire la *administrația publică centrală de specialitate*, în capitolul consacrat *administrației publice* din titlul III (*Autoritățile publice*).

Potrivit art. 116 din *Constituția republicată*, *ministerele se organizează numai în subordinea guvernului, iar alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome.*

Potrivit art. 117 alin. (1) din *Constituția republicată*, *ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii*. O asemenea prevedere constituțională a dus în doctrină la enumerarea mai multor posibile variante: fie adoptarea unei legi organice, care să constituie sediul unic al materiei pentru toate ministerele; fie adoptarea unei legi-cadru, urmată de norme speciale pentru fiecare minister în parte, fie adoptarea câte unei legi speciale pentru fiecare minister. Fiind însă vorba de o lege ordinară, se mai precizează, se subînțelege că în locul acesteia s-ar putea adopta și o ordonanță.<sup>50</sup>

Deși s-ar părea că acestea erau singurele posibile variante de înființare, organizare și funcționare a ministerelor, acceptate de legiuitorul constituant, în practica de stat, până la adoptarea actualei reglementări, majoritatea ministerelor, cu excepția Ministerului de Interne și a Ministerului Apărării Naționale, au fost organizate și au funcționat pe baza unor hotărâri ale guvernului, schimbate de fiecare dată o dată cu investirea unui nou cabinet și modificate și completate uneori chiar pe parcursul funcționării aceluiași cabinet.

Din cele trei variante enunțate de doctrină, s-a optat pentru cea de-a doua, prin adoptarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, ce conține un capitol distinct consacrat organizării și funcționării ministerelor, structurat pe patru secțiuni: *Dispoziții generale, Organizarea ministerelor, Conducerea ministerelor și Atribuțiile generale ale miniștrilor*.

Potrivit legii, *ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere la investitură, iar Primul-ministru poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere, situații care se supun votului parlamentului, în condițiile investiturii*.

Din dispozițiile legii rezultă că doar pentru organizarea și funcționarea *ministerelor privind apărarea națională și ordinea publică* sunt necesare legi speciale, putând fi adoptate implicit și ordonanțe, dacă guvernul primește abilitare în acest scop, pentru restul ministerelor fiind suficientă adoptarea unor hotărâri ale guvernului.

Legea precizează și competența guvernului de a aproba, prin hotărâre, „*rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor*”, în raport de importanța, volumul, complexitatea și specificul acestora.

<sup>50</sup> Ion Vida, *op.cit.*, p. 129.

Prin termenul de „*administrație ministerială*”, în doctrina administrativă se desemnează organele centrale de specialitate subordonate direct guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul lor face parte de drept, în baza *Constituției*, din guvern, dar există în fiecare țară și organe denumite *comitet, consiliu, agenție, departament* al căror titular, de regulă, nu face parte din guvern.

Sfera *administrației centrale de specialitate* cuprinde, în fiecare sistem național de organizare a administrației de stat, și anumite autorități care nu sunt subordonate față de guvern, formând sfera „*agențiilor independente*”, potrivit unei sintagme utilizate în doctrina anglo-saxonă.

În cadrul numeroaselor mișcări de modernizare a funcției publice și a guvernării existente la ora actuală în lume, o problemă care se ridică adesea privește *structurile optime ale serviciilor guvernamentale și ministeriale*<sup>51</sup>.

Totodată, articulația dintre ministru și serviciile sale diferă mult de la un stat la altul. Spre exemplu, *cabinetul ministerial* care s-ar părea că este indispensabil funcționării administrației publice franceze, se prezintă ca o structură ale cărei natură și funcționare nu sunt cel mai adesea nici cunoscute și nici înțelese în alte țări europene.

În sfârșit, în doctrina europeană se fac referiri și la *ritmurile guvernamentale* înțelese ca variații la nivelul executivului ce presupun trei aspecte și anume: *stabilitatea guvernamentală propriu-zisă*, adică succesiunea unor guverne având direcție și compunere diferite; *alternanța la putere*, cu alte cuvinte, trecerea din opoziție la guvernare și invers, precum și *stabilitatea ministerială*, privită ca longevitatea unor persoane în funcție<sup>52</sup>.

Modificarea relativ frecventă a numărului și titulaturii ministerelor se întâlnește nu doar în România, ci și în țări precum **Belgia, Danemarca și Franța**. Problema care se ridică este dacă aceste modificări reprezintă o adaptare la dinamica realității, în vederea sporirii eficienței serviciilor publice având ca finalitate îmbunătățirea activității executive, sau mai degrabă ar fi vorba adeseori de rezultatul unor erori sau unor presiuni partizane. Un răspuns categoric, se susține în doctrină, ar fi greu de dat, indiferent de statul la care ne-am raporta<sup>53</sup>.

În principiu, în constituțiile occidentale se precizează că *miniștrii conduc departamentele de care răspund*, existând și reglementări constituționale care conferă dreptul miniștrilor de a executa „*politica definită pentru ministerul lor*”, aspect care presupune și adoptarea de acte<sup>54</sup>.

În toate statele Uniunii Europene, *ministrul este cel responsabil de organizarea și de gestiunea internă a departamentului său ministerial*, cu condiția aplicării reglementărilor generale în domeniul *funcției publice și al contabilității publice*<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.314.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.248.

<sup>53</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p.72.

<sup>54</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p.448.

<sup>55</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.317.



*Ministrul* cumulează funcția *politică* cu cea *administrativă*. Sub aspect *politic*, el participă la acțiunea guvernului și răspunde în solidar cu ceilalți membri ai guvernului în fața parlamentului, iar sub aspect *administrativ*, el este șeful departamentului ministerial care i-a fost încredințat și îndeplinește numeroase atribuții în acest sens.

Deși deținătorii puterii executive sunt peste tot liberi să-și stabilească structurile de conducere în cadrul democratic, funcția ministerelor este în linii generale aceeași: de a programa activitățile care le sunt încredințate, de a pregăti proiectele de decizii pe care guvernul trebuie să le prezinte parlamentului, de a asigura legătura cu organele executive ale administrației locale<sup>56</sup>.

*Statul federal* nu posedă, în general, structuri proprii, ministerele propunând proiectele de legi, organizându-le punerea în executare și servindu-se de administrația landurilor și comunelor pentru aplicarea lor<sup>57</sup>.

În **R.F. Germania**, spre exemplu, un principiu tradițional specific administrației se regăsește consacrat în art.65 alin.2 din *Constituția* federală, potrivit căruia, *în limitele liniilor directoare ale politicii trasate de cancelarul federal, fiecare ministru federal conduce departamentul său în mod independent și sub răspundere proprie*<sup>58</sup>.

Din punctul de vedere al dreptului public, acest principiu, care se aplică de asemenea și *ministerelor landurilor*, se diferențiază de cel specific dreptului francez, potrivit căruia puterea reglementară aparține primului ministru, și nu miniștrilor luați individual.<sup>59</sup>

În ce privește **R. F. Germania**, vom mai reține că *miniștrii sunt asistați de secretari de stat parlamentari*, membri ai parlamentului numiți ca adjuncți ai miniștrilor pentru chestiuni politice, dar fără drept de coordonare la nivelul departamentului ministerial. La rândul lor, conflictele dintre miniștri, ca și afacerile având o importanță politică generală sunt rezolvate de către cabinet<sup>60</sup>.

În tradiția germană, titlul de *secretar de stat* fără altă precizare desemnează funcționarul aflat în vârful ierarhiei administrative a ministerului din care face parte<sup>61</sup>.

Numărul miniștrilor federali variază foarte puțin de la un guvern la altul, deoarece el este fixat prin *Regulamentul de ordine interioară al guvernului*, care se modifică destul de rar.

În toate statele Uniunii Europene, fiecare ministru dispune de competență în ce privește organizarea internă a ministerului său.

*Autonomia ministerială are drept consecință diversitatea organizării interne a ministerelor*. Se poate vorbi de inexistența unor organigrame tip<sup>62</sup>.

<sup>56</sup>C.S.Săraru, în vol. I. Alexandru (coord.) I.Gorjan, I.V.Ivanoff, C.C.Manda, A.L.Nicu, C.S.Săraru, *Drept administrativ european*, București, Edit. Lumina Lex, 2005, p.108.

<sup>57</sup>J.-L. Bodiguel, *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, Paris, L.G.D.J., 1994, p.15.

<sup>58</sup>*Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania, op.cit.*, 1998, p.65.

<sup>59</sup>J.Ziller, *op.cit.*, p.318.

<sup>60</sup>T.Gross, în *op.cit.*, p.22.

<sup>61</sup>L.Coman Kund, în *op.cit.*, p.60.

În **Franța**, structurile administrațiilor centrale se caracterizează, în prezent, printr-o extremă diversitate a organizării lor. La această varietate a structurilor se adaugă o mare diversitate terminologică.

Într-o organizare birocratică clasică, ansamblul structurilor este organizat de o manieră piramidală. *Birourile* (celule administrative de bază) se regroupează în *subdirecții*, acestea în *direcții*, iar direcțiile în *direcții generale*, acestea din urmă fiind plasate sub autoritatea unui *secretar general*<sup>63</sup>.

În **Franța**, o astfel de structură clasică nu se mai regăsește decât în două ministere, cel al *Afacerilor Externe* și cel al *Apărării*, iar în acest al doilea minister, secretarul general nu dispune de autoritate decât asupra serviciilor civile ale ministerului. Structura clasică mai este însă menținută în **R.F. Germania** și în **Regatul Unit**.

Aproape toate statele Uniunii dispun de *servicii specifice la nivel ministerial*, cu atribuții în pregătirea și transpunerea *actelor juridice comunitare*. Organismele de coordonare și de informare au drept scop garantarea unei colaborări armonioase între diferitele departamente ministeriale<sup>64</sup>.

În anumite state membre ale Uniunii Europene, față de modificările organismelor existente, au fost create, în plus, noi instituții, răspunzând unor necesități stabilite de structurile europene.

Totuși, pentru Uniunea Europeană nu a existat preocuparea impunerii unor modele instituționale statelor membre, ci, în primul rând, a colaborării și cooperării instituțiilor Uniunii cu instituțiile naționale similare, care au constituit însă modele pentru cea dintâi<sup>65</sup>.

În **Franța**, în prezent, există bine implantat sistemul *cabinetului ministerial*, care, în frunte cu directorul său, exercită în special funcțiile unui *secretar general* în raport cu serviciile din minister. Cele două elemente esențiale care caracterizează așa-numita „administrație ministerială” sunt *neutralitatea politică* a funcționarilor și *distincția dintre funcționarii politici și funcționarii de carieră*.

În **Franța**, *cabinetul ministerial* reprezintă mai mult decât o combinație între un secretar particular al ministrului, câțiva consilieri specializați și un specialist în relația cu presa.

Două funcții suplimentare sunt de esența unui cabinet ministerial, și anume: o *funcție de coordonare generală a serviciilor și a politicii ministerului*, asigurată de regulă de către directorul de cabinet al ministrului, și, respectiv, o funcție, mai rar întâlnită în alte sisteme europene, constând în urmărirea sistematică a dosarelor rezolvate de diferitele birouri, într-o manieră care să-i permită ministrului să dispună de o analiză neutră în raport cu cea a serviciului din minister pentru fiecare dintre aceste dosare<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.318.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> J. Schwarze, *op.cit.*, 1996, p.802 și urm.

<sup>65</sup> E.Albu, *Administrația ministerială în România*, București, Edit. All Beck, (col. Studii juridice), 2004, p.244.

<sup>66</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.325.

În alte țări sau chiar la nivelul Comisiei Europene, termenul *șef de cabinet* corespunde mai mult sau mai puțin *directorului de cabinet* din Franța.

În general, *cabinetele ministeriale* prezintă aceleași caracteristici, rămânând în funcție, în principiu, atâta timp cât ministrul pe lângă care funcționează deține portofoliul. Ele asigură o *misiune generală de coordonare a serviciilor ministerului* și, mai mult, în anumite ministere, nu rezistă tentației de a înlocui, pentru rezolvarea unor dosare, serviciile ministeriale<sup>67</sup>.

În ce privește *consilierii particulari ai miniștrilor*, vom reține că, de regulă, aceștia din urmă obișnuiesc să se înconjoare de oameni de încredere însărcinați cu rezolvarea unor dosare importante.

În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, efectivele secretariatului și ale consilierilor particulari ai miniștrilor variază de la două, trei persoane la circa zece persoane, în timp ce, în țări precum **Belgia**, **Franța** sau **Italia** efectivele reale constau în mai multe zeci de persoane.

### ***II.5. Structurile administrative specializate***

La nivelul *administrației centrale* regăsim și o serie de *administrații specializate*.

Dificultatea de analiză a acestor structuri administrative se datorează în mare parte *întinderii teritoriale extrem de diferite aparținând statelor Uniunii Europene*.

Spre exemplu, suprafața redusă a **Luxemburgului** permite cu ușurință întocmirea unei liste exhaustive a serviciilor publice care nu sunt nici departamente ministeriale, dar nici colectivități teritoriale. La începutul anilor '80 era vorba de *stabilimentele publice ale statului* (Casa de Economii, Creditul funciar, Institutul monetar, casele de boală și de pensii, cele șase camere de meserii și Consiliul economic și social); *stabilimentele publice ale comunelor* (birouri de binefacere, ospicii comunale și sindicate comunale), precum și de *Societatea Națională a Căilor Ferate luxemburgheze*, creată în anul 1946, printr-o convenție între Luxemburg, Belgia și Franța, căreia Curtea Superioară de Justiție îi recunoaște caracterul de organism de drept public.

În **Irlanda**, potrivit răspunsului acordat unei întrebări parlamentare, publicat în anul 1991, ar fi vorba de nu mai puțin de *134 organisme susținute de stat*, dintre care 104 sunt calificate ca fiind necomerciale.

În **R.F. Germania** regăsim peste o sută de *corporații, stabilimente sau fundații de drept public federale* și câteva mii de astfel de structuri, la nivelul landurilor.

În **Franța** se estimează la mai multe mii stabilimentele publice statale și cele ale colectivităților locale, dacă ținem cont, doar ca exemplu, de colegii, licee, universități și spitale.

În sfârșit, în Italia se estimează un număr de aproximativ 40 000 de stabilimente publice, dintre care 10 000 depind de stat.

<sup>67</sup> Ion Alexandru, *art.cit.*, nr.2, 2003, p.14.

În ce privește problema categoriilor juridice în care pot fi încadrate aceste *organisme administrative autonome*, ea se raportează în doctrină la două concepte: cel al *personalității juridice de drept public* și, respectiv, cel al *statutului de drept public* sau de *drept privat*<sup>68</sup>.

Acest aspect conduce, în *dreptul continental*, la delimitarea între *persoanele juridice de drept privat* (asociații, societăți sau fundații) create de persoane private pe baza legislației civile sau comerciale, pe de-o parte, și respectiv, *persoanele juridice de drept public*, create de stat sau de alte persoane publice, supuse unui regim juridic specific, distinct de dreptul comun aplicabil asociațiilor și societăților, pe de altă parte.

La rândul lor, *colectivitățile teritoriale* dispun și ele de *personalitate juridică de drept public*.

Dacă delimitarea sub aspect juridic a fost relativ clară la începutul anilor '80, trei fenomene au intervenit ulterior pentru a perturba semnificativ înțelesul acestor noțiuni. Primul l-a constituit *intervenționismul economic*, care a condus într-un anumit număr de țări, ca, de exemplu, **Franța**, **Belgia** sau **Italia**, la stabilirea unei distincții între *stabilimentele publice cu caracter administrativ* și *stabilimentele publice cu caracter comercial*, criteriile de delimitare nefiind întotdeauna evidente. Al doilea l-a constituit dezvoltarea *organismelor consultative*, care, fără a dispune întotdeauna de personalitate juridică, se caracterizează printr-o anumită autonomie în raport cu serviciile ministeriale. Al treilea fenomen a constat în utilizarea de către persoanele juridice de drept public a unor reguli juridice specifice dreptului privat, tocmai pentru a scăpa de constrângerile dreptului public, precum: formalismul actelor, dreptul bugetar și contabilitatea publică, dreptul funcției publice etc.

Atât în doctrină, cât și în practica administrativă, problema *administrațiilor specializate* este mai des examinată din punctul de vedere al categoriilor funcționale decât al categoriilor juridice. Astfel, un autor distinge între *administrațiile de control*, *administrația de expertiză* și *administrația de misiune*, în timp ce un alt specialist distinge între *organele de reglementare și de control* și *organele de gestiune a serviciilor*<sup>69</sup>.

În **România**, se regăsește o administrație centrală autonomă, *Constituția*, republicată stabilind, în art.117 alin.(3), principiul potrivit căruia *autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică*.

Aceste structuri nu se subordonează ierarhic guvernului, având, de regulă, o conducere desemnată de către Parlament și fiind de regulă obligate să depună rapoarte de activitate care sunt supuse dezbaterii și aprobării acestuia.<sup>70</sup>

Cât privește denumirea concretă a autorităților administrative autonome, aceasta diferă de la o autoritate la alta: consiliu, serviciu, comisie, curte etc.

Sub aspectul structurii și al conducerii autorităților administrative autonome, aceasta poate fi *colegială* sau *unipersonală*.

<sup>68</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.329.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p.335.

<sup>70</sup> E.Bălan, *op.cit.*, p.90.

Cu titlu de exemplu, enumerăm, printre autoritățile administrative autonome: Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, ș.a.m.d. Observăm că unele dintre ele sunt prevăzute expres și în *Constituție*, cum ar fi Consiliul Suprem de Apărare a Țării, în art. 119.

Toate aceste *autorități administrative autonome*, fie că sunt sau nu prevăzute expres în *Constituție*, sunt organizate și funcționează în baza unor *legi organice*.

Ele au organe proprii de conducere stabilite prin actul de înființare, au o structură organizatorică proprie și atribuții de specialitate, care le fac să se deosebească de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale<sup>71</sup>.

*Autoritățile administrative autonome* apar ca *organe de domeniu*, care, la rândul lor, pot fi de trei categorii: *organe de sinteză*, *organe de coordonare* și *organe de control*<sup>72</sup>.

### III. Organizarea administrației de stat românești în teritoriu în context european

#### III.1. Serviciile exterioare sau deconcentrate

În sistemul constituțional românesc actual, *administrația de stat în teritoriu*, neidentificată ca atare într-o secțiune distinctă din capitolul V, intitulat *Administrația publică*, din Titlul III consacrat *Autorităților publice* în *Constituția* republicată, cum ar fi fost firesc, se compune din *prefect* și *serviciile deconcentrate* subordonate ministerelor sau celorlalte organe centrale de specialitate.

*Serviciile deconcentrate ale ministerelor* nu sunt reglementate într-un articol distinct, ci doar în art.120 din *Constituția* republicată sunt prevăzute, drept principii de bază aplicabile administrației publice locale, principiile *descentralizării*, *autonomiei locale* și *deconcentrării serviciilor publice*.

În ce privește sintagma „*descentralizarea serviciilor publice*”, utilizată în varianta inițială a *Constituției*, după cum doctrina s-a grăbit să precizeze imediat după intrarea ei în vigoare, strict științific era vorba, de fapt, despre *deconcentrarea serviciilor publice*, pentru că erau avute în vedere, în primul rând, serviciile exterioare ale ministerelor, adică ramificațiile în teritoriu ale ministerelor, ce rămân pe mai departe subordonate acestora, pe verticală, și prefectului pe orizontală. În plus, mai putea fi vorba despre înființarea unor servicii publice la nivelul colectivităților locale<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p.92.

<sup>72</sup> Anatonie Iorgovan, *op.cit.*, p.447.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p.459.

Această completare era necesară pentru că administrația publică locală, de vreme ce se realizează la nivel județean și la nivelul localităților, presupune, la rândul său, o așezare în teritoriu a organismelor specializate, deci o *deconcentrare spre localități a serviciilor*, care, în prezent, funcționează numai în „capitala” județului, respectiv în cadrul localităților spre cartiere sau, după caz, spre sate<sup>74</sup>.

Dimpotrivă, un alt autor a fost de părere că un serviciu public de interes național, datorită importanței sale pentru întreaga societate, nu poate fi descentralizat. Ceea ce poate și trebuie să fie descentralizat ar fi fost un serviciu public de interes local, de unde concluzia potrivit căreia formularea corectă ar fi trebuit să fie: „descentralizarea serviciilor publice de interes local”<sup>75</sup>.

În opinia noastră, un asemenea punct de vedere demonstrează o lipsă de înțelegere a principiului descentralizării și o ignorare a principiului deconcentrării administrative.

Prin introducerea expresă, cu ocazia revizuirii, a principiului deconcentrării serviciilor publice, ca un principiu distinct în raport cu descentralizarea și autonomia locală, se răspunde astfel rigorii științifice, evocată în repetate rânduri, în doctrina actuală, în această chestiune.

În plus, în acord cu standardele europene, art. 120 consacrat principiilor de bază aplicabile administrației publice locale este completat cu un nou alineat, potrivit căruia:

*„În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică”.*

Exercitarea acestui drept nu poate fi realizată decât în consonanță cu drepturile cetățenilor care nu vorbesc bine limba acelei minorități, dar trebuie să cunoască actele și faptele administrației, respectiv cu observarea principiului constituțional referitor la limba oficială a statului român<sup>76</sup>.

Crearea administrațiilor de stat moderne în Europa, înainte chiar de a se traduce prin dezvoltarea administrațiilor centrale, a avut drept consecință *aparitia sistemelor de reprezentare a statului pe ansamblul teritoriului*. Cu cât statul și-a asumat direct o serie de activități productive sau realizarea unor servicii, cu atât mai mult s-au dezvoltat serviciile locale ale aceluși stat<sup>77</sup>.

*Administrația teritorială de stat desemnează autoritățile deconcentrate ale administrației statale în unitățile administrativ-teritoriale. În rândul acestora intră toate extensiunile teritoriale ale administrației statale, inclusiv prefectul*<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> *Idem*, în *Constituția României revizuită, ed.cit.*, p.253.

<sup>75</sup> D.Brezoianu, *Drept administrativ. Partea specială*, București, Edit. Universității „Titu Maiorescu”, 2002, p.122.

<sup>76</sup> Antonie Iorgovan, în *op. cit.*, p.254.

<sup>77</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.336.

<sup>78</sup> Ion Vida, *op.cit.*, p.128.

Până și în Luxemburg, *autoritățile administrației de stat* nu sunt concentrate doar în capitală. De altfel, în vorbirea curentă, marele public și chiar specialiștii au tendința să asimileze *centralizarea*, *concentrării* serviciilor în capitală și să se refere la *descentralizare* în cazul în care aceste servicii își schimbă locul, perturbând astfel semnificația reală a celor două noțiuni.

**Franța** este singura țară în care doctrina, legislația și practica disting de o manieră sistematizată între fenomenul *deconcentrării* și cel al *descentralizării*.

Astfel, în Franța, „*Carta deconcentrării*” din 1992 a stabilit drept principiu că *serviciile exterioare* sunt cele care exercită competențele operaționale ale statului, în timp ce *serviciile centrale* nu intervin decât de o manieră subsidiară și se concentrează mai ales pe pregătirea, susținerea și urmărirea aspectelor de politică.

Transferurile semnificative de atribuții mai ales în profitul *departamentului*, realizate în anii '80, au determinat un autor belgian să califice sistemul francez contemporan ca un „*federalism administrativ*”<sup>79</sup>.

O diferență subzistă, în opinia acestui autor, în raport cu sistemele de federalism politic: nicio autoritate teritorială franceză nu dispune de o putere normativă comparabilă cu cea a regiunilor sau comunităților belgiene sau spaniole și, cu atât mai puțin, cu cea a statelor nord-americane. Dar, pentru rest, se poate susține că *funcționarii de stat* aplică deciziile guvernului, *funcționarii regionali* aplică hotărârile autorităților regionale, *funcționarii departamentali* aplică hotărârile luate la nivel departamental, iar *agenții comunale* aplică deciziile autorităților comunale.

În problema *circumscripțiilor administrative ale statului*, de asemenea, analiza comparativă este insuficient dezvoltată. S-ar părea că în toate țările există tendința ca circumscripțiile administrative ale statului să coincidă cu limitele geografice ale *colectivităților locale de bază și intermediare*<sup>80</sup>.

Este vorba de pildă despre *districte* (urbane și rurale) și *comitate* în **Regatul Unit**; *district*, *departament* și *circumscripție* în **R.F. Germania**, în cadrul *landurilor* (unele *landuri* dispun numai de *circumscripții*); *departamentul* și *regiunea* în **Franța**; *provincia* în **Belgia**; *provincia* și *regiunea* în **Italia** etc.

Dar există, de asemenea, în toate țările, circumscripții specifice administrației de stat. Se regăsesc astfel, în mai multe state, *circumscripții de administrare generală*, mai ales în **Grecia**, cu *departamente* și *regiuni*. În **R.F. Germania**, întâlnim *arondismente* într-un anumit număr de *landuri*, unde regăsim circumscripții de punere în aplicare a politicilor federale prin intermediul administrațiilor de *land*.

În **Austria**, distingem, la nivel regional, *landuri*, la nivel departamental, *districte* iar la nivel de bază, *comune*. Există numeroase *structuri de cooperare intercomunală*, cu regimuri juridice diferite, de la *land* la *land*<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> P. De Bruycker, *La France vue de la Belgique: un fédéralisme administratif*, în vol. *L'Etat de la décentralisation. Les cahiers français*, nr.256, 1992, p.95.

<sup>80</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.339.

<sup>81</sup> L.Coman Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc*, București, Edit. didactică și pedagogică, 2005, p.55.

La nivelul fiecărui land, funcționează *dieta landului*, *guvernul landului* și *Senatul landului*. *Dieta landului* este formată din membri aleși prin vot universal, direct, scrutin proporțional, pentru un mandat de patru ani și exercită competența legislativă a landului, putând fi dizolvată de președintele republicii, la propunerea guvernului federal, cu acordul consiliului federal. Guvernul landului, ales de dietă, are un șef ales de dietă și numit de președintele republicii. El are calitatea de reprezentant al landului și are caracterul de organ unipersonal executiv atât al landului, cât și al federației. *Senatul landului* este alcătuit din membri numiți de Guvernul landului, pe o perioadă de șase ani, având rolul de a examina hotărârile definitive ale instanțelor de contencios administrativ pentru a descoperi eventuale disfuncționalități ale administrației și a lua măsuri de remediere<sup>82</sup>.

În **Finlanda**, administrația deconcentrată este repartizată în șase provincii și 90 de *districte*.

În **Franța**, arondismentele nu corespund unei colectivități teritoriale, nu mai mult decât *districtele* și *regiunile administrative* din Portugalia.

O altă problemă care s-ar impune să fie aprofundată este cea care privește nivelul la care se realizează, de regulă, *deconcentrarea serviciilor ministeriale*<sup>83</sup>.

În **Franța** este vorba cel mai adesea de *departament*, în sensul că multe servicii exterioare sunt structurate în direcții departamentale, instalate în reședința departamentului.

Există însă țări ale Uniunii Europene în care *nivelul comunal* poate fi mai important, așa cum există state în care *nivelul regional* este mai important.

Prin urmare, *nu s-ar putea spune că există o strictă corelare între importanța unui teritoriu ca eșalon al administrației deconcentrate și importanța sa ca eșalon al descentralizării*.

Problema *descentralizării* este însă mai complexă. Este mai indicat înainte de toate să compari serviciile exterioare ale diferitelor state, înainte de a fi tentat să constăți care este repartitia, la nivel local, între stat și autoritățile teritoriale și care este marja de influență a aleșilor locali. Aceasta depinde, de asemenea, și de modalitatea în care sunt organizate administrațiile în serviciul acestor aleși locali<sup>84</sup>.

În niciun stat al Uniunii Europene, dintre cele 15 state membre până la 1 mai 2004, *administrațiile naționale nu mai sunt concentrate toate în capitală*. Se poate întâmpla ca un anumit departament ministerial sau o anumită autoritate a statului să fie localizată în altă parte.

Este vorba despre *delocalizare*, ce semnifică mutarea sediului unor autorități administrative centrale în afara capitalei țării, spre a evita aglomerarea acestora și a asigura o administrație mai eficientă într-un anumit domeniu.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> *Ibidem*, p.56 și urm.

<sup>83</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.339.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.336.

<sup>85</sup> C.-L.Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, Edit. All Beck (col. Studii juridice), 1999, p.59.



Ea nu are nicio legătură cu *descentralizarea*, deoarece se menține în interiorul aceleiași administrații (de regulă, de stat, dar este posibilă și *delocalizarea unor servicii administrative ale colectivităților teritoriale locale*, mai ales în cazul celor intermediare sau mari, prin mutarea sediului central din localitatea de reședință).

De asemenea, *delocalizarea* nu are nicio legătură cu *deconcentrarea*, serviciul delocalizat rămânând un organ central cu competență pe întreg teritoriul național.

Utilizarea acestui termen demonstrează că distincția între administrația centrală a statului și administrația teritorială a statului nu se bazează pe criteriul geografic, al sediului, ci pe criteriul competenței teritoriale. O autoritate aparține administrației centrale de stat chiar dacă, delocalizată fiind, nu are sediul în capitală și, invers, în capitală își au sediul organe deconcentrate cu competență teritorială limitată (de exemplu, prefectul capitalei).

În esență, *delocalizarea* nu reprezintă o încălcare a *descentralizării*, ea marchează o deplasare de activitate și nu de putere, ea nu este „nici un partaj și nici un transfer”<sup>86</sup>.

În **Franța**, politica de delocalizare lansată, în mod spectaculos, cu transferul la Strasbourg al *Școlii Naționale de Administrație*, în anul 1991, fusese precedată cu mult timp înainte de instalarea instituțiilor publice și chiar a unor servicii ministeriale în provincie. Spre pildă, Serviciul de stare civilă al Ministerului Afacerilor Externe este stabilit, din anii '50, la Nantes.

În **R.F. Germania**, majoritatea autorităților și instituțiilor publice federale autonome nu sunt instalate la Berlin, ci în diferite orașe ale țării.

În **Olanda**, anumite servicii centrale ale statului nu se află la Haga, ci în alte orașe.

*Serviciile exterioare sau deconcentrate ale administrației* pot fi definite ca acele servicii (birouri, sub-direcții, direcții) integrate în ierarhia administrației ministeriale, dar repartizate pe ansamblul teritoriului, în funcție, mai ales, de densitatea populației etc.

S-ar părea că nu există vreun stat al Uniunii Europene în care să nu găsim servicii corespunzătoare acestei definiții<sup>87</sup>.

Chiar și **Luxemburg**, a cărui dimensiune este comparabilă cu cea a unui departament francez, se împarte în trei *arondismente* care „servesc de circumscripții birourilor administrative ale serviciilor generale ale administrației”.

**R.F. Germania** nu face excepție de la regulă. În baza Legii fundamentale, *landurile* și deci administrațiile lor sunt însărcinate cu punerea în aplicare a legilor federale, chiar dacă, în general, nu se poate vorbi de servicii exterioare ale Federației decât în materie vamală, afaceri externe, transporturi fluviale și autostrăzi. Dar, un număr considerabil de instituții federale dispun de servicii în cele mai multe puncte ale teritoriului federal, ceea ce corespunde ideii de servicii exterioare.

<sup>86</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p.450, nota 1.

<sup>87</sup> J. Ziller, *op.cit.*, p.337.

Două instrumente lipsesc pentru a permite o evaluare comparativă mai exactă a serviciilor exterioare de la o țară la alta. Pe de-o parte, nu există liste pe țări, complete și sintetice, cu privire la serviciile exterioare ale administrațiilor de stat. Pe de altă parte, nu există statistici care să facă distincția între personalul administrativ încadrat în serviciile centrale și cel încadrat în serviciile exterioare<sup>88</sup>.

Totodată, este posibil ca anumite funcții să fie realizate de un serviciu central într-o țară și de servicii exterioare în altă țară.

În **Franța** se estimează că peste jumătate din agenții statului se află în funcție în serviciile exterioare ale Statului. În **Regatul Unit al Marii Britanii**, peste două treimi dintre funcționari (*civil servants*) se află în administrațiile teritoriale (*field services*).

### **III.2. Reprezentantul guvernului în teritoriu**

*Autonomia locală*, mai ales într-un stat unitar, nu poate fi concepută decât în anumite limite. Aceste limite sunt inerente, unele având o determinare economică obiectivă, iar altele fiind determinate de considerente politice<sup>89</sup>.

Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind chiar unul dintre acestea.

De aici, legătura organică care trebuie să existe între autonomia locală și lege, între interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege.

Așa se explică de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie se află un reprezentant al statului, mai exact al executivului, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale *comunităților autonome*.

În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, există la eșalonul local *reprezentanți ai statului*, care exercită cel mai adesea funcții de *poliție administrativă*, de *administrație generală* și de *control al actelor autorităților locale*<sup>90</sup>.

În **România**, activitatea prefectului ca *autoritate a administrației de stat în teritoriu* se derulează, în principal, pe două componente esențiale ce rezultă din calitatea sa de *reprezentant al guvernului*, rezumate în art.123 din *Constituția republicată și dezvoltate în reglementări legale speciale*.

Este vorba despre *conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale*, pe de-o parte și respectiv, *supravegherea respectării legii de către autoritățile administrației publice locale* ce se concretizează în *posibilitatea atacării actelor acestora în instanța de contencios administrativ*, în cazul în care le consideră ilegale, pe de altă parte.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.466.

<sup>90</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.338.

Doctrina actuală se referă la o dublă dimensiune a prefectului: *politică și tehnică*. Pe de-o parte, acesta este reprezentantul „puterii”, iar, pe de altă parte, el este depozitarul autorității statului în județ<sup>91</sup>.

Potrivit dispozițiilor legii speciale în materie, *prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local. Guvernul numește câte un prefect, în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului Administrației și Internelor. Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local. Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului pot delega prefectului unele din atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.*

Activitatea *prefectului* se întemeiază pe principiile *legalității, imparțialității, obiectivității, transparenței și liberului acces la informațiile de interes public, eficienței, responsabilizării, profesionalizării și orientării către cetățean.*

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin potrivit legii, *prefectul* este ajutat de *doi subprefecți*. *Prefectul municipiului București* este ajutat de *trei subprefecți*.

Potrivit legislației actuale, prefectul și subprefectul fac parte din categoria *înalților funcționari publici*, fiind prevăzut expres că aceștia *nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică.*

Potrivit *Constituției* și legislației în vigoare, *între prefecti, pe de-o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

Printre *atribuțiile principale* ale prefectului, legislația mai consacră: *asigurarea aplicării și respectării Constituției și a tuturor actelor normative, precum și a ordinii publice; verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și județene, asigurarea, împreună cu organismele abilitate, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență etc.*

Iată acum care este autoritatea similară *prefectului* din sistemul constituțional românesc în alte state membre ale Uniunii Europene.

În **Belgia**, este vorba de *guvernatorul provinciei*; în **R.F. Germania**, este *consilierul de land*; în **Grecia, Italia și Franța** ne referim la *prefect* (și subprefect); în **Spania**, vorbim de *guvernatorul civil*; în **Luxemburg**, de *comisarul de district*; în **Olanda**, de *comisarul reginei*, numit guvernator în provincia Limburg; în **Portugalia**, de *guvernatorul civil de district*.

În **Belgia**, *guvernatorul provinciei* este atât un organ al guvernului federal, cât și al provinciei; el este numit și revocat de rege, reprezintă guvernul federal și conduce lucrările delegației permanente. De asemenea, el conduce lucrările comisiei

<sup>91</sup> E.Bălan, *op.cit.*, 2002, p.101.

interministeriale care coordonează serviciile deconcentrate ale ministerelor. Guvernatorul poartă responsabilitatea pentru aducerea la îndeplinire a actelor normative federale, comunitare și regionale<sup>92</sup>.

Poziția guvernatorului, inițial având o origine federală, iar apoi, regională, de la 1 ianuarie 2002, a devenit și mai complexă odată cu federalizarea statului, în măsura în care el a devenit agentul mai multor nivele de putere. Se admite, în general, că el trebuie să urmărească instrucțiunile guvernului federal și ale guvernelor comunităților și regiunilor, în limita competențelor acestora. El dispune, în acest scop, de un greșier, care este, într-un fel, secretarul general al provinciei și deci, cel mai înalt funcționar<sup>93</sup>.

În **Luxemburg**, *comisarul de district* este un funcționar de stat, numit de Marele-Duce, aflat sub supravegherea ministrului de Interne. *Comisarii de district* trebuie să execute instrucțiunile ce emană de la membrii guvernului<sup>94</sup>.

Toate *administrațiile comunale*, cu excepția orașului Luxemburg, care se află sub supravegherea ministrului de Interne și a Guvernului, sunt plasate sub controlul *comisariilor de district*. Atribuțiile acestora sunt variate și multiple. Astfel, ei urmăresc executarea legilor și a regulamentelor generale și comunale, precum și menținerea ordinii, a siguranței și a liniștii publice.

În **Portugalia**, *guvernatorul civil de district* este numit de guvern, în consiliul de miniștri; el reprezintă guvernul și exercită competențele delegate de ministrul de Interne. Este o autoritate de tutelă și exercită funcții de poliție și de reglementare<sup>95</sup>.

În **Danemarca**, în fiecare comitat funcționează un birou de supraveghere compus din prefect, reprezentantul guvernului, și patru membri ai consiliului comitatului, desemnați de acesta, care exercită controlul administrativ general, *a posteriori*, asupra actelor comunelor.

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitelor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (de exemplu, în **Danemarca**), în altele unui reprezentant al Guvernului (de exemplu, în **Grecia**), iar în altele unui reprezentant al primului-ministru<sup>96</sup>.

În **Finlanda**, la nivelul *provinciei*, fiind vorba de șase provincii organizate la nivel regional, ca simple circumscripții administrativ-teritoriale ale statului, funcționează un organ deconcentrat numit *biroul de stat provincial*, condus de *guvernator*, numit de președintele republicii. Guvernatorul conduce serviciile statului din provincie și exercită controlul administrativ asupra colectivităților locale, în formele stabilite de lege<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, 2005, p.65 și urm.

<sup>93</sup> Ph. de Bruycker, N. Lagasse, în *La décentralisation dans les États de l'Union européenne* (s. coord. Alain Delcamp, John Loughlin), Paris, La documentation Française, 2002, p.93.

<sup>94</sup> C. Frieseisen, C. Loutsch-Jemming, în *vol. cit., ed.cit.*, p.239.

<sup>95</sup> J.B.Gouveia, A.R.Montalvo, în *vol. cit., ed.cit.*, p.268.

<sup>96</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p.469.

<sup>97</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, 2005, p.76.

*Biroul de stat provincial* reprezintă autoritatea executivă și de poliție cea mai importantă a provinciei, având rolul de a menține ordinea și securitatea în general și de a pune în aplicare deciziile administrative și hotărârile judecătorești. *Biroul de stat provincial* face parte integrantă din ierarhia administrației de stat, urmărind să informeze administrația locală cu privire la politicile guvernului central și să controleze efectele aplicării acestora la nivel local<sup>98</sup>.

Există diferențe de la o țară la alta, atât sub aspectul competenței, al mijloacelor de care dispune, cât și al prestigiului de care se bucură acesta, după cum și în Franța au existat variații de-a lungul timpului în ce privește rolul și puterile prefectului<sup>99</sup>.

Astfel, în Franța, prefectul, până la reforma din anul 1982, nu era doar un reprezentant al guvernului, ci și o autoritate executivă a consiliului departamental. După reforma administrativă din anul 1982, prefectul este calificat drept *comisar al republicii*, el fiind numit prin decret al consiliului de miniștri semnat de președintele Republicii.

În doctrina franceză se apreciază că prefectul îndeplinește următoarele funcții: *reprezentant al statului*; *reprezentant al guvernului*; *autoritate de administrație generală* și *șeful serviciilor statului din departament*<sup>100</sup>.

Dublul caracter al funcției de prefect, *politic* și *administrativ*, în egală măsură, „*delegat al guvernului*”, dar și *însărcinat cu atribuții administrative întinse*, impunea, în ce privește statutul său, o opțiune inițială: fie guvernul putea alege să-și conserve la „discreția” sa acești reprezentanți, aspect care ar fi presupus refuzarea oricărei garanții cu privire la carieră; fie, invers, guvernul putea prefera să regăsească în aceștia niște specialiști în administrație, aspect care ar fi presupus o anumită pregătire profesională și garanții de stabilitate<sup>101</sup>.

Astfel, după cum se pune accentul pe aspectul politic al funcției sau pe aspectul administrativ, ajungem să interpretăm statutul prefectului în două sensuri opuse. Dar, în practică, cele două aspecte coexistă și sunt în egală măsură esențiale: a trebuit să se ajungă la un compromis. Există deci un *corp prefectoral*, în care se poate face carieră, fiind vorba despre partea caracterizată prin *stabilitate*, dar garanțiile de carieră sunt reduse, pentru a lăsa guvernului o marjă de libertate cu privire la reprezentanții săi direcți.

Corespunzător sistemului de organizare administrativ-teritorială, există *prefecți de departamente* și *prefecți de regiuni*. În calitatea lor de reprezentanți ai guvernului, „*prefecții sunt ținuți de o anumită loialitate politică mai accentuată decât la alte categorii de funcționari. Aceasta nu înseamnă că recrutarea lor se face pe bază de parteneriat politic. Dacă guvernul ține adesea cont de afinitățile*

<sup>98</sup> O.Mäenpää, în *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, ed. cit., p.140.

<sup>99</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.338.

<sup>100</sup> J.Rivero, *Droit administratif* (ed. a XII-a), Paris, Dalloz, 1987, p.431-434.

<sup>101</sup> J.Rivero, J.Waline, *Droit administratif* (ed. a XVI-a), Paris, Dalloz, 1996, p.318 și urm.

*politice în modul în care are loc afectarea lor în diferite posturi, corpul prefectural rămâne, înainte de toate, un corp al funcționarilor*<sup>102</sup>.

Nu trebuie uitat rolul prefectului de a exercita *controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale*.

În **Austria**, stat federal, la nivelul *districtului*, circumscripție administrativ-teritorială, ce reprezintă un nivel de deconcentrare atât pentru land, cât și pentru federație, funcționează *prefectura*, organ al landului și al federației, care îndeplinește atribuțiile administrative ale acestora și supraveghează activitatea administrațiilor comunale. *Prefectul*, numit de șeful guvernului landului, reprezintă landul și federația și exercită un *control administrativ de legalitate, a posteriori*, asupra actelor autorităților comunale<sup>103</sup>.

Una din problemele care se ridică în mai multe țări privește rolul acestui reprezentant al statului în calitate de *coordonator al serviciilor diferitelor ministere*. Ne putem întreba dacă el este de fapt un reprezentant al Ministerului de Interne sau dacă nu este mai degrabă un reprezentant al guvernului, în ansamblul său și în special al primului-ministru.

Prima ipoteză se aplică în landurile **R.F. Germania**, în **Luxemburg**, în **Portugalia**, în practică, în **Italia**, iar până în 1992 și în Belgia.

Spre exemplu, în **R.F. Germania**, *controlul administrativ asupra actelor arondismentului* este exercitat de un organ intermediar deconcentrat al landului, aflat în subordinea directă a ministrului de Interne al landului.

În general, în **R.F. Germania**, *controlul de legalitate* privește compatibilitatea actelor comunelor cu ierarhia normelor legale ce provin fie de la statul federal, fie de la land. Este vorba de un control de legalitate *stricto sensu*, care nu privește oportunitatea și, deci, nici puterea discreționară a actelor autorităților locale.

În **R.F. Germania**, în pofida aparentei „severități” a mijloacelor de control aparținând autorităților statale, se întâmplă ca foarte rar o acțiune de control să fie declanșată asupra unei *comune*, mai ales datorită faptului că acest control nu are un caracter sistematic. În egală măsură, colectivitățile locale dispun de un personal competent care are grijă ca propunerile de acte administrative să nu conțină dispoziții contrare legii.

În **Luxemburg** există măsuri de tutelă generală, constând în anularea sau suspendarea de către Marele Duce sau ministrul de Interne a actelor colective sau individuale ale autorităților comunale care sunt contrare legii sau interesului general. Măsuri de tutelă specială, ca, de exemplu, necesitatea aprobării de către o autoritate superioară, trimiterea unui comisar special în comună sau chiar, în rare situații enumerate de lege, substituirea acțiunii, sunt în egală măsură prevăzute<sup>104</sup>.

A doua ipoteză este aplicabilă în **Grecia**, **Spania**, **Franța** și **Olanda**.

<sup>102</sup> V. Vedinaș, S. Cristea, *Structura funcției publice din România. Studiu comparativ cu Franța*, în „Revista de drept public”, nr.1, 2003, p.34.

<sup>103</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, 2005, p.57.

<sup>104</sup> C. Frieseisen, C. Loutsch-Jemming, în *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, ed.cit., p. 238 și urm.

În **Marea Britanie**, supervizarea administrației locale, în cadrul Guvernului, revenea secretarului de stat pentru transport, guvernare locală și regiuni, până în anul 2002, când a fost transferată serviciilor viceprim-ministrului<sup>105</sup>.

#### **IV. Organizarea administrației locale românești în context european**

##### ***IV.1. Principiile organizării administrației locale***

Spre deosebire de *administrația publică centrală*, competentă la nivelul întregii țări, *administrația publică locală* este competentă numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care funcționează<sup>106</sup>.

*Organizarea locală* reflectă regimul politic, transpunându-i pe plan local spiritul și instituțiile<sup>107</sup>.

Astfel, un regim politic liberal va avea, drept consecință complementară, recunoașterea sau atribuirea unor libertăți colectivităților locale. Uneori, un regim politic autoritar poate tolera, până la un anumit grad, libertățile locale, dar acestea sunt întotdeauna riguros limitate și, aproape invariabil, regimurile autoritare instituie în materia administrației locale o strictă subordonare.

Independent de caracterul *regimului politic*, *organizarea autorităților centrale* va influența *organizarea și funcționarea autorităților locale*.

Între cele două categorii, *administrația publică centrală* și *administrația publică locală*, există legături strânse în statele unitare, dar și delimitări determinate de faptul că la baza organizării și funcționării administrației publice locale se află *principiul autonomiei locale*, având, de cele mai multe ori, o consacrare constituțională<sup>108</sup>.

*Autonomia locală* este considerată una dintre cele mai eficiente forme de *autogestiune administrativă*, asigurând, potrivit unui autor francez, un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind „*veritabile contraputeri*”, calitate în care pot să prevină abuzul guvernului central<sup>109</sup>.

În ce privește *principiile contemporane de organizare a administrației publice locale*, se poate susține, fără teamă de a greși, că *organizarea administrației publice locale* din țara noastră, potrivit actualei *Constituții*, se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent nu doar în Europa, ci peste tot în lume<sup>110</sup>.

În doctrina occidentală, ca și în cea românească actuală se analizează, în mod tradițional, principiul *descentralizării* prin raportare la cel al *centralizării*, *deconcentrarea* ca formulă intermediară și *federalismul*.

<sup>105</sup> M.Warburton, *vol. cit., ed.cit.*, p.294.

<sup>106</sup> V.Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ. Partea generală* (ed. a III-a rev. și ad., București, Edit. Lumina Lex, 2002, p.747.

<sup>107</sup> I. Alexandru (coord.), Al. Negoită, I. Santai, D. Brezoianu, I. Vida, S. Ivan, I. Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Brașov, Edit. Omnia Uni S.A.S.T., 1999, p.242.

<sup>108</sup> V.Prisăcaru, *op.cit.*, p.748.

<sup>109</sup> C.Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, București, Edit. Lumina Lex, 2001, p.427.

<sup>110</sup> Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 2003, p.218.

De altfel, după cum afirmam într-un studiu elaborat cu peste 16 ani în urmă, *cercetarea fenomenului descentralizării* a constituit și pentru școala românească interbelică de drept public un obiect permanent de studiu și preocupări<sup>111</sup>.

Astfel, dacă sub aspectul naturii sau esenței ei, *descentralizarea* a fost prezentată, de regulă, ca un *mod de organizare a statului și a administrației*, sub aspect juridic, profilul noțiunii de *descentralizare* a fost conturat în principal de doctrină, legislației și jurisprudenței revenindu-le un rol secundar.

După cum susține un alt autor, inițial, *centralizarea* și *descentralizarea* nu au fost noțiuni juridice, ele exprimând tendințele politicii administrative, legate de istorie, de regimul constituțional, de cerințele practice. Ca orice tendințe, ele comportă grade și modalități. Prin *dreptul administrativ*, centralizarea și descentralizarea au luat forme prin care se concretizează.<sup>112</sup>

Procesul *descentralizării* are în prezent un caracter general în statele Uniunii Europene și constituie un factor major al evoluției contemporane a instituțiilor în Europa.<sup>113</sup>

## **§2. Organizarea administrativ-teritorială românească în context european**

*Organizarea administrativă* este o realitate complexă, formată din ansamblul subiectelor de drept public: *statul, colectivitățile teritoriale locale și stabilimentele publice*. Cu referire doar la subiectele de drept public politico-teritoriale, deci la colectivitățile teritoriale, vorbim de *organizare administrativ-teritorială*.

*Organizarea administrativ-teritorială* reprezintă delimitarea administrativă a teritoriului de stat în unități administrativ-teritoriale. Doctrina franceză utilizează expresia de *decupaj administrativ al teritoriului*<sup>114</sup>.

Se impun a fi precizate, în acest context, dispozițiile art. 3 alin. (3) din *Constituția României* republicată, text rămas nemodificat, cu privire la teritoriu, conform căroră „*Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.*”

Prin „*organizarea administrativă a teritoriului*”, se precizează în comentariul acestei prevederi constituționale, se înțelege delimitarea acestuia în „unități administrativ-teritoriale”, în scopul situării autorităților administrației publice locale și județene, precum și a instanțelor judecătorești, ca și în scopul aplicării principiilor autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice. Ordinea nominalizării unităților administrativ-teritoriale nu este întâmplătoare, *comuna și orașul constituind unitățile de bază*<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> *Idem*, *Probleme actuale ale descentralizării administrative* (I), în „Studii de drept românesc”, nr.3-4, 1991, p.141.

<sup>112</sup> C. Manda, *op.cit.*, p.307.

<sup>113</sup> Alain Delcamp, John Loughlin, în *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, p.11.

<sup>114</sup> C.-L.Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, Edit. All Beck, (col. Studii juridice), 1999, p. 38.

<sup>115</sup> Ion Deleanu, în *Constituția României - comentată și adnotată*, ed.cit., p.19.



În ce privește *organizarea administrativă a teritoriului*, se află încă în vigoare o lege anterioară regimului constituțional actual, și anume *Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a României*.

În studiile comparative cu privire la autoritățile locale în Europa, a fost remarcată dificultatea de a se ajunge la o clasificare satisfăcătoare a acestor structuri (colectivități, entități etc.) cărora diferitele sisteme europene le recunosc o existență juridică autonomă. Incertitudinilor de natură terminologică li se adaugă faptul că *analiza structurilor locale nu poate face abstracție de forma de stat*<sup>116</sup>.

Indiferent de țara unde le regăsim, colectivitățile locale se caracterizează prin următoarele elemente: *existența unui teritoriu*; recunoașterea unui anumit *grad de autonomie*, chiar prin dispozițiile constituționale, justificat prin existența intereselor locale; principiul *alegerii organelor locale prin sufragiu universal*; un anumit *grad de protecție juridică*, sub aspect legislativ.

Caracterul legislativ privește atât limitele acestor colectivități, cât și regulile de compunere și modalitățile de desemnare a autorităților, competențelor acestora, precum și diferitele mijloace de a le exercita (mai ales de natură financiară), dar și modalitățile de control la care activitatea acestora poate fi supusă.

Sub aspect terminologic, sintagma *autorități locale* reprezintă termenul generic, utilizat în toate statele Uniunii, termenul de *colectivitate teritorială* fiind folosit mai degrabă pentru a desemna suportul teritorial sau populația căreia i se aplică competențele acestor autorități.

Structurile locale în Europa, mai puțin expuse unor analize comparative în raport cu autoritățile centrale, și-au păstrat vreme îndelungată particularitățile<sup>117</sup>.

*În toate țările Uniunii Europene, înființarea autorităților locale a precedat-o pe cea statală*<sup>118</sup>.

În sistemul constituțional românesc actual, *administrația publică locală* este formată din *consiliul local și primar* (administrația locală de bază), precum și din *consiliul județean și președintele consiliului județean* (administrația locală intermediară).

Atât în **Franța**, cât și în țara noastră, organizarea de bază, *comuna*, cu autonomia ei, este anterioară statului, ea fiind plasată la intersecția dintre stat și societatea civilă<sup>119</sup>.

La baza sistemului de organizare administrativă se situează *comuna*, calificată ca o „colectivitate naturală a populației” între care există raporturi de vecinătate. Între comune și stat se constituie structuri administrative intermediare. Dacă din punct de vedere structural pot exista trei niveluri de organizare administrativă, în ce privește raporturile stabilite între aceste niveluri se constată nuanțări importante, care în fapt definesc *gradul descentralizării colectivităților respective*<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.175.

<sup>117</sup> A.Delcamp, *Les institutions locales en Europe*, Paris, P.U.F., 1990, p.8.

<sup>118</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.176.

<sup>119</sup> C.-L.Popescu, *op.cit.*, p.55.

<sup>120</sup> E.Popa, *Autonomia locală în România*, București, Edit. All Beck (col. Studii Juridice), 1999, p.189.

Autonomia autorităților locale este condiționată de cadrul legal în care acestea evoluează, adică de competențele și resursele de care dispun, precum și de mecanismele de control la care sunt supuse<sup>121</sup>.

Cu excepția **Irlandei** și **Regatului Unit al Marii Britanii**, țările Uniunii Europene, deci țările continentale, au suferit influența Franței în ceea ce privește *administrația locală*.

Trei elemente esențiale din sistemul autorităților locale instituit încă de la Revoluția franceză au fost reluate cu diferite variații în majoritatea statelor continentale: un *decupaj teritorial*, bazat, în teorie, pe criterii obiective; *crearea unei corespondențe între circumscripțiile administrației de stat și cele ale autorităților locale* și a unui număr de *cel puțin două niveluri de administrație* (cu excepția **Finlandei**, **Austriei**, **Luxemburgului** și **Portugaliei**); *prezența unui reprezentant al guvernului*, la nivel intermediar, însărcinat să controleze activitatea autorităților situate la cele două nivele<sup>122</sup>.

Fiecare dintre aceste elemente a evoluat în mod diferit, de la țară la țară.

Prin *sistem politico-administrativ local* înțelegem, în prezent, ansamblul autorităților și instituțiilor aparținând colectivităților constituite la nivelul diviziunilor administrativ-teritoriale ale statelor, care desfășoară activități de administrație publică, relațiile dintre ele, precum și relațiile dintre acestea și autoritățile statale.

Valorile politice pe care le realizează autoritățile administrației publice locale sunt cele care corespund intereselor colectivităților teritoriale locale pe care le reprezintă. Din acest motiv, ele trebuie să dețină cea mai mare parte a atribuțiilor necesare pentru rezolvarea problemelor locale sau, cu alte cuvinte, să dețină o *competență administrativă generală*, pe care să o exercite autonom, dispunând de resursele necesare<sup>123</sup>.

*Administrația locală* se compune din *administrația de nivel intermediar* și *administrația de bază*.

La nivel european, comparativ, regăsim *state în care nu există nivel intermediar*, ci numai *nivelul de bază* și *cel național*. O a doua categorie de state este formată din *state cu un singur nivel intermediar*, deci cu *trei niveluri de administrație – de bază, intermediar și național* –, denumit convențional *sistemul departamental*. În sfârșit, o a treia categorie de state include *state cu două niveluri de administrație intermediară*, deci cu patru niveluri totale – *sistemul regional*.

### III.3. Regionalizarea

Denumirile de *sistem departamental* și *sistem regional* sunt pur convenționale și sunt inspirate din organizarea administrativ-teritorială a **Franței**, unde *departamentul* este prima verigă intermediară, iar *regiunea* a doua<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.177.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*,2003, p.93.

<sup>124</sup> C.-L.Popescu, *op.cit.*, p.38 și urm.

Clasificarea are în vedere doar statele unitare, în cazul statelor federale organizarea teritorială nefiind exclusiv administrativă, ci și politică.

De altfel, *federalismul* și *regionalizarea* sunt două tipuri de organizare instituțională care pot intra în combinații diferite, în funcție de tradiția și condițiile particulare din fiecare țară<sup>125</sup>.

În statul regional, ca și în statul federal, regionalismul reflectă caracterul slab al integrării naționale, iar *regionalizarea politică* poate duce la *federalism*, așa cum s-a întâmplat în Belgia.

În regulă generală, exceptând statele foarte mici, unde un nivel intermediar ar fi greu sau chiar imposibil de conceput, datorită inutilității sale, statele cunosc *nivelul intermediar de administrație*, atașându-se fie *modelului departamental*, fie *modelului regional*, mai sus evocate<sup>126</sup>.

Opțiunea pentru un sistem sau altul este dată nu neapărat de factori care țin de *știința administrației și a organizării teritoriului*, adică, în primul rând, dimensiunile statului și de nevoile unei bune administrații, ci și de considerente politice, de tradiții și de mentalități.

La ora actuală, *sistemul regional*, sub forme extrem de diferite însă, s-a impus în *spațiul regional european* ca un adevărat *model de administrație*, având, pe lângă nivelul intermediar inferior, mai apropiat de cel de bază, un nivel intermediar superior, de dimensiuni mari, cu o populație și pondere economică însemnate, care preia o parte din atribuțiile statului<sup>127</sup>.

La nivel european, din punctul de vedere al dreptului internațional și al dreptului comparat, noțiunea de regionalizare poate fi utilizată cu trei sensuri diferite: *pseudoregionalizarea*, *regionalizarea stricto sensu* (administrativă) și *super regionalizarea* (politică).<sup>128</sup>

*Pseudo regionalizarea* nu este o veritabilă formă de regionalizare. Ea poate fi înțeleasă fie ca o formă de *deconcentrare* a administrației statale la nivel teritorial, fie ca o formă de cooperare între colectivitățile teritoriale locale de nivel intermediar. *Regionalizarea administrativă* este regionalizarea propriu-zisă. *Regionalizarea politică* este o super regionalizare, care nu mai este pur administrativă, ci se află la jumătatea drumului între regionalizare și federalism.

Cu privire la cele trei modele teoretice de regionalizare, pot exista diferențe de nuanță la nivelul fiecărui stat care practică regionalizarea, păstrând liniile de forță ale fiecărui sistem.

Potrivit unui specialist francez, *regiunea* ideală este alcătuită dintr-un grup de municipalități, iar dimensiunea sa depinde de sfera și natura problemelor ce trebuie

<sup>125</sup> M.Georgescu, D.Toma, *Europa și arhitectura de mâine*, în „Revista de drept public”, nr.1, 1999, p.118.

<sup>126</sup> C.-L.Popescu, *op.cit.*, p.39.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Idem*, *Aspecte constituționale privind regionalizarea în România*, în „Analele Universității din București. Seria Drept”, 2002, partea I, p.38 și urm.

soluționate; *municipalitățile* și *regiunile* sunt locuri ideale de aplicare a democrației. *Regiunile* trebuie să se fondeze pe *principiul subsidiarității*, fără să amenințe statele-națiune și fără ca identitățile lor regionale să dea naștere la neo-naționalism. Astfel înțelese, regiunile vor fi capabile să ofere minorităților un spațiu pentru autoexprimare<sup>129</sup>.

Noțiunea de *regionalizare* este înțeleasă, de regulă, într-un sens restrâns, instituțional, în timp ce termenul de *regionalism* trimite la un curent politic sau ideologic<sup>130</sup>.

În genere, *regionalizarea* presupune crearea unei noi structuri administrative (a unui nou nivel) în organizarea teritorială a statului; în ce privește organizarea și competențele, noile instituții diferă de cele locale și se suprapun peste acestea din urmă.

*Regionalismul*, la rândul său, face referire la un ansamblu de caracteristici umane, culturale, lingvistice sau de altă natură ale unei colectivități umane rezidente pe un teritoriu, căreia trebuie să i se recunoască o autonomie mai mult sau mai puțin largă.

La ora actuală, *regionalizarea* reprezintă un nou mod de a înțelege sau de a percepe organizarea administrativ-teritorială a unui stat, mai precis a nivelului intermediar, a funcțiilor și finalităților acestuia.

Politica de regionalizare a cunoscut în deceniul '71-'80 o fază decisivă în **Belgia, Italia și Spania**, urmată în deceniul ulterior de **Franța**.

De altfel, în **Belgia**, există o situație cu totul specială, unică în lume, federalismul belgian caracterizându-se printr-o *superpoziționare*, în sensul că el se constituie din *comunități și regiuni*, în același timp<sup>131</sup>.

O analiză comparativă la nivel european demonstrează, evident, că tendința cvasigenerală este spre *sporirea dimensiunilor* și, prin aceasta, a *forței colectivităților teritoriale locale*, în absența acestei evoluții autonomia locală rămânând pur propagandistică<sup>132</sup>.

În Europa Occidentală, politica de descentralizare s-a manifestat, cu pregnanță, încă din anii '60-'70, urmărind raționalizarea descentralizării, cu două obiective fundamentale: *reorganizarea administrativă și repartizarea competențelor*. Reformele hărții administrative au vizat două mari direcții: *reorganizarea colectivităților teritoriale locale de bază*, prin reducerea numărului acestora și sporirea dimensiunilor lor, și *regionalizarea*.

În paralel, s-a urmărit să nu se multiplice numărul eșaloanelor inferioare.

*Regionalismul* reprezintă una dintre cele mai recente și mai însemnate invenții ale gândirii politice europene, o doctrină capabilă să se adapteze evoluțiilor pe care modernitatea le aduce cu sine și să perceapă, de o manieră inteligibilă pentru cetățeanul european, complexitatea crescândă a lumii actuale.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> M.Georgescu, D.Toma, art.cit., p.112.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p.113.

<sup>131</sup> F.Delpéré, în *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie* (coord. G.Vrabie), București, Edit. Regia autonomă „Monitorul oficial”, 2002, p.77.

<sup>132</sup> C.-L.Popescu, art.cit., p.127.

<sup>133</sup> M.Georgescu, D.Toma, art.cit., p.136.

A opta pentru sau împotriva regionalizării rămâne o decizie exclusiv politică, asociată ideii de organizare a statului. Această idee a evoluat și evoluează în funcție de rolul asumat de stat, de colectivitățile teritoriale și în funcție de importanța acestor entități în viața de zi cu zi a cetățenilor.

Statele europene unitare cunosc fie *un sistem cu un singur nivel de administrație locală* (**Luxemburg, Finlanda și Portugalia**), fie *un sistem cu două niveluri de administrație locală* (**Grecia, Danemarca, Irlanda, Olanda, Regatul Unit al Marii Britanii, Suedia**), fie *un sistem cu trei niveluri de administrație locală* (**Franța, Italia, Spania**).

În cadrul Uniunii Europene, *regiunile* au evoluat, devenind adevărați parteneri ai Comisiei Europene în elaborarea și punerea în practică a politicilor comunitare finanțate de fondurile structurale<sup>134</sup>.

Primele *programe regionale la nivel european* au fost inițiate după intrarea unor țări mai slab dezvoltate în Uniunea Europeană, aspect care a dus la apariția unor decalaje semnificative; principala rațiune pentru care dimensiunea europeană a politicilor regionale a luat amploare este legată de formarea pieței unice, a cărei bună funcționare nu mai putea avea loc în condițiile unor diferențe prea mari între diversele zone ale spațiului integrat<sup>135</sup>.

*Dezvoltarea regională* este un proces complex în care intervin aspecte legislative, de formare profesională, de schimbare a mentalităților, de stabilire a unor noi tipuri de relații între sectoarele public și privat, între autorități și colectivități, între patronate și sindicate.

În ce privește *impactul construcției europene asupra colectivităților teritoriale*, în pofida faptului că, urmare a Tratatului de la Roma, acestea nu au devenit subiecte de drept european, evoluția sa a avut asupra lor incidențe sporite, indirecte, iar, mai recent, chiar directe, cum ar fi cele în domeniul politicii concurenței asupra căreia Comisia Europeană veghează cu atenție, în domeniul „*marchés publics*” sau al liberei circulații a persoanelor. Politica regională, la nivelul Comunităților a apărut abia în 1973, cu ocazia aderării **Marii Britanii, Irlandei și Danemarcei** la Comunitate, sub forma *Fondurilor de dezvoltare regională*. Treptat, *bugetul regional* a crescut semnificativ, odată cu consacrarea *principiilor subsidiarității* și *parteneriatului*<sup>136</sup>.

Tratatul de la Maastricht a fost resimțit ca un pas către recunoașterea oficială a colectivităților teritoriale de către Comunitatea Europeană, în mod special prin crearea unui Comitet al regiunilor și autorităților locale.

Treptat, legătura făcută adesea pe plan politic între Europa și colectivitățile teritoriale și apelul la o „*Europă a regiunilor*” a prins, încetul cu încetul, o nouă consistență<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p.137.

<sup>135</sup> Șt.Deaconu, A.Bulboacă, *Considerații privind legislația în domeniul dezvoltării regionale în România*, în „Juridica”, nr.2, 2001, p.75.

<sup>136</sup> Alain Delcamp, John Loughlin, *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, p.13.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p.14.

#### IV.4. *Administrația publică locală de bază românească în context european*

Prin *autoritate de bază* se înțelege *autoritatea locală* cea mai aproape de cetățean, dispunând de propriile sale structuri ale democrației și de autonomie, așadar de competențe suficiente pentru ca această autonomie să aibă un obiect real asupra căruia să se exercite<sup>138</sup>.

În esență, *administrația de bază este administrația locală* situată cel mai aproape de cetățeni, organizată în diviziunile administrativ-teritoriale de bază. Atât numărul, cât și talia (din punctul de vedere al populației) circumscripțiilor autorităților de bază sunt extrem de variabile de la o țară la alta a Uniunii Europene.

*Regimul de organizare și funcționare a autorităților de bază este departe de a fi uniform în fiecare din statele occidentale*<sup>139</sup>.

Cât privește colectivitățile teritoriale locale de bază, creșterea autonomiei a trecut, în aproape toate statele vest-europene, printr-un proces de instaurare a unor colectivități teritoriale locale de bază de talie universală, procedeele de eliminare a micilor comune fiind mai mult sau mai puțin autoritare<sup>140</sup>.

*Constituția României* republicată reglementează *administrația publică locală* în patru articole, și anume: art. 120 (*Principii de bază*), art. 121 (*Autorități comunale și orășenești*), art. 122 (*Consiliul județean*) și art. 123 (*Prefectul*).

Sub aspectul *modalității de redactare*, *Constituția României* a optat pentru o *formulă intermediară* de tehnică legislativă față de alte constituții europene, care fie se rezumă la inserarea unei norme de trimitere, fie cuprind un întreg titlu sau capitol consacrat administrației publice locale.

Astfel, *Constituția României* s-a limitat la a preciza care sunt autoritățile administrației publice locale (*consiliile comunale și orășenești și primarii*) și, respectiv, autoritățile locale la nivelul județelor (*consiliile județene*), precum și *principiile* care stau la baza raporturilor dintre acestea<sup>141</sup>.

În ce privește însă *alegerea* autorităților administrației publice locale, *organizarea și funcționarea* fiecărei autorități a administrației publice situată la nivelul unităților administrativ-teritoriale, *Constituția* face trimitere la dispozițiile legii.

Dacă ne raportăm la art. 73 alin. (3) lit. o) din *Constituția* republicată, potrivit căruia „*organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală*” se reglementează prin lege organică, constatăm că, în această materie, era necesară adoptarea unei *legi organice*, cerință respectată de Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată.

În art. 121 din *Constituția* republicată, referitor la *autoritățile comunale și orășenești*, a fost consacrată dubla natură juridică a acestora, aspect ce reflectă *dubla natură juridică a comunei sau a orașului: de colectivitate locală și de unitate administrativ-teritorială*.

<sup>138</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.179.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p.182.

<sup>140</sup> C.-L.Popescu, *art. cit.*, p.127.

<sup>141</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p.458 și urm.

Potrivit Legii administrației publice locale, *consiliile locale, comunale și orașenești sunt autorități deliberative, iar primarii sunt autorități executive*, dispoziție din care rezultă caracterul de *organ colegial* al consiliului local în raport cu cel de *organ unipersonal* al primarului.

De asemenea, potrivit legii, „*în scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele de venituri și cheltuieli ale comunelor, orașelor și județelor, în condițiile legii.*”

Principiul *autonomiei locale* presupune recunoașterea, pentru autoritățile alese la nivelul colectivităților locale, a unei *competențe materiale generale*, pe de o parte, și, ca regulă, *inexistența unei subordonări față de alte autorități ale administrației publice*, pe de altă parte.

Potrivit art. 121 alin. (2) din *Constituția republicată*, „*Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.*”

Prin urmare, *consiliul local are atribuții de natură administrativă și financiară în orice domeniu*, dacă nu există vreo interdicție expresă a legii.

În ce privește *atribuțiile consiliului local*, acesta dispune deci de o *competență materială generală*. *Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități publice, locale sau centrale.*

Legea enumără numeroase atribuții ale consiliului local, pe care le califică, în mod impropriu, în opinia noastră, ca fiind *principale*, fără a uita însă să adauge la final: *Consiliul local exercită și alte atribuții stabilite prin lege.*

De regulă, în doctrină, ele sunt grupate pe mai multe categorii, în funcție de specificul activității la care se referă: *a) atribuții ce vizează constituirea altor autorități ale autonomiei locale; b) atribuții de organizare internă; c) atribuții de dezvoltare în perspectivă a localității; d) atribuții de prestare a serviciilor publice uzuale; e) atribuții de integrare și cooperare pe plan intern și extern.*

În ce privește *organizarea și funcționarea consiliilor locale*, legiuitorul constituant nu a prevăzut niciun fel de dispoziții, nici măcar *durata mandatului*, lăsând aceste aspecte pe seama legii organice în materie.

Legat de *mandatul consiliului local*, reținem, în primul rând, alegerea acestuia pe o perioadă de „*4 ani, mandat ce poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Mandatul consiliului local se exercită de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales.*”

„*Consiliul local se întrunește în ședințe ordinare, lunar, la convocarea primarului și în ședințe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului. Convocarea consiliului local se face în scris, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin 3 zile înainte de ședințele extraordinare. Ordinea de zi a ședinței consiliului local se aduce la cunoștință locuitorilor comunei sau ai orașului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.*”

„În comunele sau orașele în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective”.

Stabilirea acestui procent de 20% a fost criticată în doctrină, ca având un caracter aleatoriu, doar procentul de 50% plus unu din numărul locuitorilor fiind unul democratic. Așa cum a fost stabilit procentul de 20% putea fi stabilit unul de 10% sau 30%, sau oricare altul până la cel corect, de 50%<sup>142</sup>.

Dacă ne raportăm acum la situația existentă în statele Uniunii Europene, vom reține că *adunarea reprezentativă* sau *deliberativă* este instituția care prezintă cele mai multe *trăsături permanente*: în toate statele Uniunii Europene, ea este aleasă prin sufragiu universal, direct (cel puțin în ce privește marea parte a membrilor săi); durata mandatului este variabilă, dar nu în mod semnificativ; ea poate fi dizolvată de către stat în cazul incapacității de funcționare, dar acest lucru se petrece foarte rar în practică. Marea diferență constă în faptul că, în cea mai mare parte a statelor, *președintele adunării reprezentative* este ales chiar de către adunare, în timp ce în altele, el este numit de către stat<sup>143</sup>.

În **Danemarca**, *consiliul comunal* este ales pentru patru ani pe baza reprezentării proporționale. El alege un *primar* care îi prezidează ședințele și unu sau doi adjuncți, care urmează să-i țină locul în caz de absență. O *comisie a finanțelor*, precum și alte comisii de specialitate, cu caracter executiv, trebuie înființate pentru a decide în numele consiliului. Numărul membrilor fiecărei comisii trebuie să fie impar și nu poate depăși jumătate din numărul total al membrilor consiliului. Aceste comisii îndeplinesc două funcții: pregătesc deciziile consiliului și prezintă recomandări cu privire la acestea. Regulamentul de ordine interioară este aprobat de ministrul de Interne. La rândul său, *consiliul de district* este ales pentru un mandat de 4 ani, prin reprezentare proporțională, numărul consilierilor variind între 13 și 31.

În **R.F. Germania**, *instituțiile comunale* variază de la un land la altul. Vom regăsi, peste tot însă, un *consiliu municipal* ales pe baza reprezentării proporționale, pentru cinci sau șase ani, compus din cinci până la 80 de membri, în funcție de populație, și un *primar* (doar în anumite *landuri*) care îi prezidează ședințele.

Astfel, *consiliile comunale*, asemeni primarilor, sunt alese de către cetățeni. Autoritățile locale dispun de competența de a gira toate afacerile locale, înțelegându-se prin aceasta dreptul de a adopta regulamente. Autoritățile naționale pot să intervină doar în cazul în care autoritățile locale au acționat într-un mod ilegal sau dacă există dispoziții precise în ce privește dreptul lor de a acționa<sup>144</sup>.

Autoritățile locale sunt responsabile de servicii importante, precum transportul public, alimentarea cu apă și evacuarea deșeurilor. Deoarece impozitele

<sup>142</sup> V. Prisăcaru, *op.cit.*, p.779.

<sup>143</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.197.

<sup>144</sup> T.Gross, *op.cit.*, p.18.



locale nu sunt suficiente, se simte o îngrădire sensibilă a autonomiei și o dependență crescândă de subvențiile naționale.

În **Austria**, *autoritățile locale de bază* sunt *consiliul comunal*, *comitetul operativ al comunei* și *primarul*. *Consiliul comunal* este un organ colegial ales prin sufragiu universal, în domeniile de administrare autonomă a comunei el reprezentând organul suprem. *Comitetul operativ al comunei* este prevăzut ca un organ pregătitor (membrii săi pregătesc ședințele consiliului comunal). În plus, el răspunde de *administrarea bunurilor comunale*<sup>145</sup>.

**Finlanda** este divizată în aproximativ 450 de comune care se bucură de o autonomie considerabilă. *Consiliile municipale* sunt alese pentru un mandat de 4 ani, după aceeași procedură ca și Parlamentul, urmând sistemul proporțional. *Consiliul municipal* desemnează autoritatea executivă a comunei, *comisia municipală*, ca și diversele *comitete municipale*. În aceste organisme colective, partidele politice sunt reprezentate în funcție de ponderea lor în consiliu. Agentul principal al comunei este *directorul*, numit pe viață, adică până la pensie, sau, dimpotrivă, pe perioada mandatului consiliului municipal<sup>146</sup>.

În **Grecia**, *consiliul* este ales pentru patru ani, prin scrutin majoritar de listă, fiind compus din 11 până la 41 membri pentru municipalități și șapte până la 11 membri pentru comune. *Primarul municipalității* sau *președintele comunei* este ales de consiliul pe care îl prezidează.

În **Spania**, *consiliul* este ales pentru patru ani, prin reprezentare proporțională, fiind format din cinci până la 25 de consilieri plus încă unu pentru fiecare sută de mii de locuitori în plus. Primarul care prezidează consiliul municipal poate fi ales direct de către populație sau de către consilierii municipali dintre membrii lor.

În **Franța**, la nivelul comunei funcționează două autorități: *consiliul municipal* și *primarul*. Consiliul municipal este ales pentru șase ani, prin scrutin de listă mixt pentru comunele de peste 3 500 de locuitori, prin scrutin plurinomial pentru cele mai puțin numeroase. El este compus din nouă până la 69 de membri, în funcție de populație, și-și alege din rândurile sale primarul care îl va prezida.

În **Italia**, *consiliul comunal* este ales pentru un mandat de patru ani, fiind compus din 15 până la 80 de consilieri, în raport cu mărimea populației.

În **Olanda**, la nivelul *comunei* se află *consiliul comunal*, compus din membri aleși prin vot direct, pentru un mandat de patru ani. Consiliul își poate organiza *comisii permanente pe domenii de activitate*, în care pot fi cooptați și specialiști care nu au calitatea de consilieri.

Numărul de membri ai consiliului depinde de numărul de locuitori ai comunei; cu cât comuna este mai mică cu atât numărul este mai redus, ca și indemnizația acordată. În multe comune, consilierii sunt politicieni doar cu „jumătate de normă”.

<sup>145</sup> K. Stöger, *op.cit.*, p. 52.

<sup>146</sup> T. Modeen, *op.cit.*, p. 127.

În **Luxemburg**, autoritatea deliberativă la nivel comunal este *consiliul comunal*, format din consilieri aleși prin vot direct, pentru un mandat de șase ani, *consiliu* ce hotărăște în ședințe publice cu privire la toate problemele de interes local.

În **Irlanda**, fiecare colectivitate locală își alege un *consiliu* pentru un mandat de cinci ani. Acesta alege dintre membrii săi un primar și un vicepreședinte, însărcinați cu prezidarea ședințelor consiliului.

Potrivit dreptului britanic, colectivitățile teritoriale locale sunt dotate cu un statut legal, drepturile și obligațiile lor fiind exercitate, respectiv îndeplinite de un consiliu format din membri aleși. Numărul consilierilor diferă de la o colectivitate la alta și este determinat, în principiu, de mărimea populației. Consilierii sunt aleși prin vot direct, de regulă, pentru un mandat de patru ani<sup>147</sup>.

În **Anglia**, *consiliul de comitat* și *consiliul de district* au, în principiu, statute legale, ceea ce face ca între comitat și district să nu existe raporturi de subordonare, autonomie care se manifestă în exercitarea atribuțiilor exclusive. Pentru îndeplinirea unor atribuții concurente, precum cele din domeniul urbanismului, comitatele și districtele sunt obligate să se pună de acord și să acționeze împreună<sup>148</sup>.

În ce privește *funcționarea autorităților deliberative*, acestea nu-și pot exercita anumite atribuții obligatorii, precum adoptarea bugetului, stabilirea nivelului taxelor locale etc. decât în plen.

Unele atribuții pot fi delegate unor comisii sau unui funcționar public. Aceste comisii trebuie să respecte compoziția politică a consiliului, fiind totodată interzisă delegarea de atribuții unui singur consilier sau alegerea unui consilier ca executiv local.

În ce privește *autoritățile executive ale administrației locale de bază*, formulele de desemnare și de compunere a *autorităților executive* sunt mult mai variate. O primă delimitare există între *executivul colegial* și *executivul personalizat*. O a doua delimitare permite să se distingă între executivul desemnat în întregime de adunarea locală și cel numit, cel puțin parțial, de către guvern<sup>149</sup>.

Din perspectiva *dreptului comparat*, funcția de *primar* reprezintă o *funcție tradițională în administrația publică locală*, nu numai în Europa, dar și pe alte continente, ca, de exemplu, în America, unde a pătruns influența europeană. Legislația contemporană conține mai multe soluții cu privire la modalitatea de investitură, la atribuții și la raporturile sale cu organul colegial (adunarea, consiliul etc.), ori cu alte autorități publice autonome sau, după caz, guvernamentale<sup>150</sup>.

În sistemul legislativ românesc, *comunele și orașele au câte un primar și un viceprimar, iar orașele reședință de județ au câte doi viceprimari, aleși în condițiile legii. Sectoarele municipiului București au câte un primar și un viceprimar, iar municipiul București are un primar general și doi viceprimari.*

<sup>147</sup> L.Coman Kund, *Sisteme administrative europene ...*, op. cit., 2003, p.113.

<sup>148</sup> *Administrație publică la nivel intermediar...*, ed. cit., 2005, p.135.

<sup>149</sup> J.Ziller, op.cit., p.199.

<sup>150</sup> Antonie Iorgovan, op.cit., p.513.

Potrivit Legii administrației publice locale, *primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică. Primarul asigură respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum și ale hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.*

În ce privește competența primarului, Legea administrației publice locale distinge între: *a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii; b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local; c) atribuții referitoare la bugetul local; d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor; e) alte atribuții stabilite prin lege.*

Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu consiliul județean.

*Atribuțiile de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară pot fi delegate și secretarului unității administrativ-teritoriale sau altor funcționari publici din aparatul de specialitate cu competențe în domeniu, primarul dispunând, în acest sens, de un veritabil drept de apreciere.*

O inovație recent adusă o constituie posibilitatea primarilor de a angaja consilieri personali, doar unul în cazul comunelor, trei persoane la orașe și municipii, maximum cinci persoane la municipii reședință de județ, ce formează *cabinetul primarului*. Dispoziții speciale sunt consacrate *cabinetului Primarului General al municipiului București*.

*Mandatul primarului este de patru ani și se exercită până la depunerea jurământului de primarul nou ales, putând fi prelungit prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav.*

În **Franța**, se păstrează tradiția alegerii *primarului* de către *consiliul municipal*, pentru durata mandatului acestuia. În general, este vorba despre cel aflat primul pe lista câștigătoare în alegeri, aspect ce conferă alegerii sale caracterul unei alegeri indirecte. El reprezintă, în egală măsură, statul în comună. În această calitate, el este *ofițer de stare civilă și responsabil cu ordinea publică*. *Primarul* are și atribuții proprii în calitate de autoritate executivă a comunei, cum este cazul eliberării autorizațiilor de construire și menținerii ordinii publice.

*Adjuncții primarului* sunt în egală măsură aleși, dar primarul este liber să decidă cu privire la atribuțiile pe care dorește să le delege acestora, putând oricând să le retragă. *Primarul este șeful administrației comunale*.

În **Grecia**, executivul reprezintă *primarul municipalității sau comunei*, ales de către *consiliu* pe durata mandatului său, fiind vorba despre primul situat pe lista câștigătoare. El acționează și în calitate de agent al statului, având obligația publicării legilor și a actelor prefectului, precum și calitatea de ofițer de stare civilă.

În municipiile grecești cu peste 10 000 de locuitori, o *comisie municipală* formată din trei până la șase membri, numită de primar, partajează funcțiile deliberative între sesiunile consiliului și funcțiile executive cu primarul<sup>151</sup>.

În **Italia**, la nivelul *consiliului comunal* se alege un comitet executiv, numit și condus de *primar*, cu competență generală pentru realizarea obiectivelor stabilite de consiliu și pentru coordonarea serviciilor administrative ale comunei.

*Primarul*, ales prin vot direct pentru un mandat de patru ani, este șeful executivului local și reprezintă comuna în raport cu terții.

În **Spania**, *primarul* este ales de consilierii municipali sau de locuitorii comunei, potrivit dispozițiilor unei legi cu privire la regimul electoral general, și lui îi revine rolul de a prezida consiliul municipal. El are atribuții privind coordonarea executivului și a administrației municipale, reprezentarea comunei, convocarea și președinția reuniunilor plenare ale consiliului municipal și ale altor organe municipale, numirea și revocarea adjuncților săi, exercitarea autorității ierarhice asupra aparatului de specialitate, gestiunea financiară a comunei și organizarea serviciilor de trezorerie, publicarea actelor administrative adoptate, luarea măsurilor necesare în caz de catastrofă sau de risc major etc<sup>152</sup>.

În **R.F. Germania**, formula executivului variază de la land la land, dar, peste tot, *autoritatea executivă* este responsabilă de gestiunea cotidiană și trebuie să conteste deciziile consiliului pe care le apreciază ca fiind ilegale.

În **Austria**, *primarul*, care poate fi ales de consiliul comunal sau prin sufragiu universal, se subordonează, în ce privește *domeniile de administrare autonomă*, hotărârilor consiliului comunal. Dimpotrivă, în materiile care sunt delegate comunelor de federație sau de landuri, primarul trebuie să respecte normele federale sau ale landurilor și să răspundă pentru îndeplinirea sarcinilor care îi sunt delegate. În aceste materii, primarul își exercită competența fie în numele federației, fie în numele landului<sup>153</sup>.

În **Belgia, Luxemburg și Olanda**, adunarea nu își desemnează ea însăși președintele. În **Belgia**, *bourgmestre* este numit de către Coroană, dintre membrii consiliului, în **Luxemburg**, este numit de către Marele Duce și, în **Olanda**, este numit de către Guvern.

În aceste trei cazuri, o astfel de modalitate de desemnare a *președintelui consiliului comunal* provine din faptul că acesta este însărcinat cu conducerea executivului comunei, în timp ce, în alte state, funcțiile de președinte al adunării reprezentative și de director al executivului sunt separate<sup>154</sup>.

În **Belgia**, *primarul* numit de rege, de regulă, la propunerea *consiliului comunal*, este șeful administrației comunale, conduce lucrările consiliului comunal

<sup>151</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.200.

<sup>152</sup> L.C.F.E.López, T.F.Llovet, A.Galan, în vol. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, ed.cit., p.124.

<sup>153</sup> K.Stöger, *op.cit.*, p.53.

<sup>154</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.199.

și ale colegiului. Totodată, el reprezintă, în comună, *guvernul federal, guvernul regiunii și guvernul comunității*. Primarul răspunde de executarea actelor normative ale autorităților superioare, semnează actele oficiale ale comunei și are calitatea de ofițer de stare civilă<sup>155</sup>.

În **Luxemburg**, *colegiul primarului și adjuncților* săi cumulează calitatea de *organ executiv al statului și de organ executiv al comunei*. Primarul este numit de Marele Duce, dintre membrii consiliului comunal. *Adjuncții primarului* sunt numiți de Marele Duce, în cazul orașelor și de ministrul de Interne, în cazul celorlalte comune, de asemenea, dintre membrii *consiliului comunal*.

În **Olanda**, *colegiul primarului și adjuncților* reprezintă autoritatea executivă, cu activitate permanentă, responsabili în fața consiliului. *Adjuncții primarului* sunt aleși de consiliu, dintre membrii săi. Primarul este numit de guvern, pentru un mandat de șase ani, cu avizul comisarului Reginei, după consultarea consiliului. Mandatul său poate fi reînnoit. În pofida modalității de desemnare, *primarul* nu este decât o autoritate a comunei.

În **Danemarca**, executivul este constituit din *primarul consiliului local și din adjuncții* săi aleși dintre membrii consiliului. Primarul prezidează consiliul și comisia de finanțe, alte comisii, care urmează să decidă în numele consiliului, trebuind să fie înființate și urmând să participe astfel la executiv. *Primarul este șeful administrației locale*. El răspunde deci de aducerea la îndeplinire a deciziilor luate de consiliul local, putându-și delega competențele *directorului administrației comunale*, șefilor de serviciu sau altor responsabili din sistemul administrativ. Prin urmare, primarul danez asigură legătura permanentă dintre administrație și aleși<sup>156</sup>.

În **Finlanda** se întâlnește o situație interesantă, la nivelul comunelor neexistând o autoritate echivalentă *primarului* din celelalte state europene.

În **Regatul Unit al Marii Britanii**, autoritățile locale sunt libere în mod tradițional să organizeze executivul și administrația cum doresc, de aici și semnificația reală a sintagmei „*guvernământ local*”. Soluția cea mai curent utilizată este cea a *comisiilor executive specializate*, compuse în proporție de două treimi din membri ai consiliului și o treime din persoane cooptate datorită experienței sau cunoștințelor de specialitate de care dispun<sup>157</sup>.

Cu alte cuvinte, în cadrul administrației locale britanice nu există un echivalent al primarului din **Franța**. Titlul de *mayor* utilizat în **Anglia** și în **Țara Galilor** desemnează *consilierul ales pentru a prezida ședințele consiliului și pentru a reprezenta consiliul în diferite ocazii*. Influența majoră în cadrul consiliului aparține unui lider și președinților principalelor comisii. *Șeful executivului local* este un funcționar public retribuit, cunoscut sub numele de *chief executive*, ajutat de echipa administrativă a șefilor de servicii, ale căror atribuții răspund, în linii mari, competenței comisiilor<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> L. Coman Kund, *op.cit.*, p. 66.

<sup>156</sup> H.O.Jørgensen, în vol. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, ed.cit., p.101.

<sup>157</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p. 201.

<sup>158</sup> L. Coman Kund, *op. cit.*, p. 113.

Oarecum pe modelul anglo-saxon, prezentând similitudini cu funcția de *city manager*, printr-o modificare relativ recentă a Legii administrației publice locale românești, a fost creată funcția de *administrator public*, ce se poate regăsi atât la nivelul *comunelor și orașelor*, cât și la nivelul *județelor*. În primul caz, cel care poate propune înființarea acestei funcții consiliului local este *primarul*, iar în cel de-al doilea caz, cel care poate propune înființarea acestei funcții consiliului județean este *președintele consiliului județean*.

La nivel local, *numirea și eliberarea din funcție a administratorului public* se face de *primar*, pe baza unor criterii, proceduri și atribuții specifice, aprobate de consiliul local, *numirea în funcție având loc pe baza unui concurs*. La nivel local, *administratorul public* poate îndeplini, în baza unui *contract de management*, încheiat în acest sens cu primarul, atribuții de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local.

La nivel județean, *numirea și eliberarea din funcție a administratorului public* se face de *președintele consiliului județean*, pe baza unor criterii, proceduri și atribuții specifice, aprobate de consiliul județean, *numirea în funcție având loc pe baza unui concurs*. La nivel județean, *administratorul public* poate avea, tot în baza unui *contract de management*, încheiat în acest sens cu președintele consiliului județean, atribuții de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes județean.

La nivel local, primarul sau, la nivel județean, președintele consiliului județean pot delega administratorului public, în condițiile legii, *calitatea de ordonator principal de credite*.

#### ***IV.5. Administrația publică locală intermediară românească în context european***

Dacă una dintre problemele cele mai frecvent dezbătute în Franța, ca și în alte state ale Uniunii Europene se referă la dimensiunile optime ale colectivităților teritoriale, o alta privește numărul optim de „*niveluri ale administrației*”<sup>159</sup>.

În realitate, trei aspecte ar trebui examinate separat, aspecte care nu presupun răspunsuri identice, și anume: organizarea administrativă optimă trebuie să fie mai mult sau mai puțin deconcentrată, iar comunicarea între vârf și baza ierarhiei administrației ar trebui să parcurgă toate etapele intermediare sau ar putea fi micșorată? Doar această chestiune ar merita să fie rezumată sub sintagma „*niveluri ale administrației*” și ea privește mai puțin numărul autorităților locale, cât organizarea ciclurilor de elaborare și punere în aplicare a politicilor publice; talia optimă a razei de acțiune a autorităților locale nu variază ea oare în funcție de problemele pe care le are de rezolvat și nu ar fi de dorit să fie instalate atâtea autorități locale democratice alese câte ar presupune existența unor circumscripții de talie medie? Bilanțul costuri-avantaje incită la limitarea numărului de autorități

<sup>159</sup> J. Ziller, *op. cit.*, p. 204.

locale sau de niveluri ale administrației în scopul de a profita din plin de economiile realizate sau, mai bine, ar trebui să considerăm că nu este posibil să calculezi doar o parte din elemente, partea financiară, în timp ce alta, precum apropierea cetățeanului de autoritățile locale, ar prezenta mai puțină importanță ?

În cea mai mare parte a statelor membre ale Uniunii Europene regăsim o categorie de *autorități locale intermediare* între nivelul de bază și nivelul național sau regional, în timp ce, spre exemplu, în **Luxemburg**, nu există nicio autoritate intermediară între comune sau municipalități și stat, pentru considerente evidente, legate de întinderea teritoriului<sup>160</sup>.

*Administrația publică locală intermediară* este administrația locală organizată la nivelul diviziunilor administrativ-teritoriale intermediare, situate între cele de bază și stat.

*Administrația publică locală intermediară* se distinge prin faptul că, fiind situată între alte două niveluri de administrație, trebuie să respecte atât competența unui nivel superior, cât și competența unui nivel inferior<sup>161</sup>.

*Administrația publică de nivel intermediar* este activitatea executivă având ca finalitate realizarea unor valori politice locale, desfășurată în regim de putere publică, de autorități și instituții autonome față de stat, care reprezintă colectivitățile situate în perimetrul unităților administrativ-teritoriale de nivel intermediar, integrate în sistemul politico-administrativ statal<sup>162</sup>.

Ne aflăm în prezența unei *administrații publice de nivel intermediar* doar atunci când o circumscripție administrativ-teritorială a statului dobândește și statutul de unitate administrativ-teritorială, adică populației aferente i se recunoaște statutul de colectivitate locală<sup>163</sup>.

De aici, rezultă că administrația publică de nivel intermediar prezintă următoarele elemente constitutive: cel puțin o unitate administrativ-teritorială de nivel intermediar; cel puțin o autoritate reprezentativă autonomă; competență administrativă generală și resurse pentru realizarea acesteia; existența unei forme de control din partea statului.

Organizarea administrativ-teritorială a României, neschimbată după 1989, a permis existența a doar unui singur nivel intermediar de administrație publică locală, și anume cel județean.

*Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.*

În ce privește *alegerea consiliului județean*, art.122 alin.(2) din *Constituția republicată* se rezumă la a preciza că acesta *este ales și funcționează în condițiile legii*.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>161</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p. 94.

<sup>162</sup> L.Coman Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc*, ed. cit., p. 40.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 41.

Astfel, potrivit Legii administrației publice locale, „*consiliul județean este compus din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii*”. Numărul membrilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor județului, raportat de Institutul Național de Statistică la 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile sau, după caz, la data de 1 ianuarie a anului în curs, sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile, variind între 31 de consilieri pentru o populație de până la 350 000 de locuitori și 37 de consilieri pentru o populație de peste 650 000 de locuitori.

Consiliul județean îndeplinește următoarele categorii principale de atribuții:

- a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;
- c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului;
- d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine;
- e) atribuții privind cooperarea interinstituțională;
- f) alte atribuții prevăzute prin lege.

Mandatul consiliului județean este de patru ani, putând fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă și se exercită de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales.

Consiliul județean se întrunește în ședință ordinară în fiecare lună, la convocarea președintelui consiliului județean.

În ce privește conducerea consiliului județean, aceasta este asigurată de un președinte și doi vicepreședinți, aleși dintre membrii săi, cu votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție. Președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție. Președintele răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene.

Președintele consiliului județean asigură respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative.

Președintele consiliului județean îndeplinește, în condițiile legii, următoarele categorii de atribuții:

- a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- b) atribuții privind relația cu consiliul județean;
- c) atribuții privind bugetul propriu al județului;
- d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice;
- e) atribuții privind serviciile publice de interes județean;
- f) alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

În **Franța**, regimul celor o sută de departamente este în mare măsură uniform, cu excepția unor variații minore pentru cele două departamente corsicane



și cele patru *departamente de peste mări*. Trebuie remarcat însă că *Parisul reprezintă, în același timp, o comună și un departament, cu instituții unice*. La rândul lor, **Guadelupa, Guyana, Martinica și Reunion** constituie, în același timp, un *departament și o regiune* și dispun, fiecare, de *două adunări reprezentative și două autorități executive* pentru același teritoriu și aceeași populație. În plus, trebuie adăugat că cele două colectivități teritoriale de peste mări, **Mayotte și Saint-Pierre-et-Miquelon**, ca și teritoriul de peste mări **Wallis-et-Furtuna** pot fi considerate colectivități locale intermediare asemănătoare, în parte, departamentelor.

*Regiunea* reprezintă colectivitatea teritorială locală situată la al doilea nivel intermediar. În **Franța** sunt 21 de regiuni cu un statut unic, la care se adaugă **Corsica**, dispunând de un statut special de autonomie<sup>164</sup>.

Sub aspect juridic, *regiunile* sunt în prezent colectivități teritoriale cu statut asemănător *comunelor și departamentelor*, fără ca existența lor să fie garantată prin *Constituție*. În schimb, *principiul liberei administrări* a colectivităților teritoriale le este aplicabil, fără însă a le conferi putere de reglementare. În practică, față de comune și departamente, competența normativă a regiunii este mult limitată și regiunile nu-și pot aroga dreptul de tutelă asupra colectivităților locale din teritoriul lor<sup>165</sup>.

În **Olanda**, cele douăsprezece *provincii* sunt reglementate uniform printr-o lege distinctă. În paralel, există autorități având o natură foarte specială, autorități care dispun de statutul de colectivități publice, numite *autorități acvatice*, însărcinate cu girarea sistemului de reglare a solului după retragerea apelor, autorități care provin din Evul Mediu.

Mai exact, pe lângă *provincii și comune*, există și alte organisme de drept public, care intră în categoria colectivităților locale, numite *wateringues*, ce ocupă un loc cu totul special în structura și istoria statului olandez. Lupta contra apelor mării a determinat pe cei interesați, cu mult timp în urmă, să se regroupeze în organizații menite să protejeze un anumit teritoriu. Această funcțiune privind la un teritoriu limitat este unică în organizarea politică a statului. Dacă definim protecția contra apelor ca o misiune publică, este vorba despre o descentralizare funcțională și teritorială în același timp<sup>166</sup>.

La nivelul *provinciei* funcționează trei autorități: *adunarea provinciei, biroul executiv și comisarul reginei*. *Adunarea provinciei* este compusă din membri aleși pentru un mandat de patru ani. *Biroul executiv* este ales de către *adunare* dintre membrii săi și este responsabil în fața acesteia. El funcționează permanent și emite cea mai mare parte a actelor administrative individuale. *Comisarul reginei* este numit de guvern, cu avizul *adunării provinciei*, pentru un mandat de șase ani ce poate fi reînnoit și are calitatea de funcționar atât al statului, cât și al provinciei.

<sup>164</sup> L.Coman Kund, *Sisteme administrative europene...*, ed. cit., p. 105.

<sup>165</sup> M.Georgescu, D.Toma, *art.cit.*, p. 116.

<sup>166</sup> P.Akkermans, F.Goudappel, în *vol. cit.* (coord. G.Vrabie), p. 291.

În **Italia**, *provinciile* au pierdut din ce în ce mai multe atribuții în profitul *comunelor* și *regiunilor*, dar au trebuit menținute atât ca *circumscripții administrative ale statului*, cât și ca autorități însărcinate să asigure legătura dintre *regiune* și *comune* și coordonarea celor din urmă. Regimul lor este în mare parte uniform, dar pot apărea unele variații de la o regiune la alta.

În ce privește *regiunea italiană*, se apreciază că, în prezent, ar fi vorba mai degrabă de o *formă de autogovernare asemănătoare statului federat*<sup>167</sup>.

La nivelul *regiunii* funcționează *consiliul regional*, *comitetul executiv al regiunii* și *președintele regiunii*.

Printr-o lege constituțională adoptată în 1999, care a modificat unele articole din *Constituție*, s-au prevăzut alegerea directă a *președintelui regiunii* și lărgirea *autonomiei statutare a regiunilor*<sup>168</sup>.

La nivelul *provinciei*, privită ca un nivel intermediar de administrație publică, distingem: *consiliul provincial*, *comitetul executiv al provinciei* și *președintele provinciei*. *Consiliul provincial* este ales prin reprezentare proporțională, pentru un mandat de patru ani, fiind compus din 24 până la 45 de membri care, la rândul lor, aleg un *comitet* și un *președinte*, care asigură împreună executivul. *Consiliul provincial* este organul deliberativ ce are mai degrabă un rol de orientare politică, *comitetul executiv* dispune de largi atribuții pentru a aduce la îndeplinire orientările stabilite de *consiliu* și conduce serviciile administrative ale provinciei, iar *președintele provinciei* are, în principal, un rol de reprezentare.

În **Spania**, asemenea regiunii italiene, *regiunea spaniolă* nu poate constitui un nivel intermediar de administrație publică locală, deoarece adoptă acte legislative ce sunt supuse doar controlului Tribunalului Constituțional. Este o caracteristică ce face din *comunitatea regională spaniolă* o formă de autogovernare asemănătoare statului federat.

În schimb, *provincia* întrunește elementele constitutive ale administrației publice de nivel intermediar, cele cincizeci de provincii instituite printr-un decret încă din 1833 constituind, fiecare în același timp, o *circumscripție administrativă a statului* și o *colectivitate locală*, având în principiu, un regim uniform, dar evoluția lor fiind direct determinată de acordurile *comunităților autonome* cu statul.

Administrația provinciilor se realizează de așa-numita *reprezentanță*, compusă din: *consiliul provinciei*, *comisia de guvernare*, *președinte* și *vicepreședinți*.

Spania este singura țară în care adunarea reprezentativă nu este aleasă prin sufragiu universal direct. *Consiliul provinciei*, compus din 25 până la 31 de membri (51 de membri pentru Madrid și Barcelona), este format din „deputați provinciali” aleși de consilierii municipali dintre ei înșiși, în urma alegerilor municipale. Comisia de guvernare se compune din, *președinte* și un număr de deputați provinciali numiți de acesta. Ea își alege *președintele însărcinat cu atribuții executive*.

<sup>167</sup> L. Coman Kund, *Administrația publică de nivel intermediar*, ed. cit., 2005, p. 122.

<sup>168</sup> M. Conticelli, *art. cit.*, p. 1050.

În unele state ale Uniunii Europene, colectivitățile locale intermediare dispun de competențe și de mijloace mai puțin importante decât colectivitățile de bază<sup>169</sup>. Este cazul **Belgiei**, **Spaniei** și al **Italiei**, țări în care tendința de a scădea semnificația provinciilor este strâns legată de transformările produse la nivelul structurii statului.

În **Danemarca** și **Olanda**, *autoritățile intermediare* dispun în teorie de aceeași competență generală ca și autoritățile de bază.

În ce privește **Franța**, tendința contemporană este, dimpotrivă, aceea de a spori rolul *departamentului* (în raport cu *comuna*, dar și comparativ cu *regiunea*) datorită faptului că cele mai importante transferuri de competență se realizează de la stat către departamente, dar și datorită atracției pe care o exercită asupra clasei politice funcția de *președinte al consiliului general*<sup>170</sup>.

*Autoritatea deliberativă a regiunii în Franța* este *consiliul regional*, compus din consilieri aleși prin sufragiu universal direct, pe departamente, pentru un mandat de cinci ani, el lucrând în ședințe publice. Consilierii regionali aleg, dintre ei, pe *președintele consiliului regional* care reprezintă autoritatea executivă. Consiliul regional are o *comisie permanentă*, formată din președintele consiliului, un anumit număr de vicepreședinți și alți membri, stabiliți de consiliu, comisie ce exercită atribuții delegate de consiliu<sup>171</sup>.

*Autoritatea deliberativă a departamentului în Franța* este *Consiliul general*, ales prin vot direct, în cadrul unor circumscripții electorale denumite *cantoane*, pentru un mandat de șase ani, jumătate din numărul consilierilor reînnoindu-se la fiecare trei ani. Consiliul general lucrează în ședințe publice. *Executivul* colectivității departamentale este *Președintele Consiliului general*, ales dintre membrii Consiliului la fiecare reînnoire a acestuia.

Există și un organ colegial format din Președintele Consiliului general, un anumit număr de vicepreședinți și alți membri desemnați de Consiliul general. Comisia permanentă exercită atribuțiile delegate de Consiliul general<sup>172</sup>.

În **Irlanda** și în **Regatul Unit al Marii Britanii** se poate spune că autoritatea intermediară este cea care contează în mare parte a cazurilor, în raport cu autoritățile de bază. În ce privește *organizarea sub aspect instituțional a autorităților locale intermediare*, aceasta se aseamănă cu cea a autorităților locale de bază din aceeași țară<sup>173</sup>.

**Anglia** nu are statut de *comunitate regională* și nici nu dispune de un nivel regional de administrație. „*Agențiile regionale de dezvoltare*”, apărute după 1997, nu au autorități deliberative. Ele constituie, totuși, un prim pas spre o organizare administrativă de tip regional. Administrația intermediară este exercitată de *comitate*<sup>174</sup>.

<sup>169</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.209.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p.210.

<sup>171</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p.105.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p.106.

<sup>173</sup> J.Ziller, *op.cit.*, p.211.

<sup>174</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p.113.

**Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord** au statut de *comunități regionale*. Fiecare dintre ele dispune de o *adunare deliberativă* aleasă prin vot direct și un organ executiv desemnat de aceasta. Astfel, în **Țara Galilor** funcționează *Adunarea națională galeză* și un *Comitet executiv* prezidat de un *leader*; în **Scoția** funcționează *parlamentul scoțian* și *executivul scoțian*, condus de primul-ministru scoțian; în **Irlanda de Nord** funcționează *adunarea semiautonomă* și *comitetul executiv* condus de un prim-ministru.

În **Regatul Unital Marii Britanii**, *consiliul de comitat* se compune dintr-un număr nedeterminat prin lege, de 60 până la 100 de membri, aleși prin scrutin uninominal într-un tur, pentru un mandat de patru ani. Consiliul își alege președintele pentru un an.

În **Irlanda**, elementele constitutive ale administrației publice de nivel intermediar sunt întrunite tot de *comitat*, la nivelul acestuia funcționând *consiliul comitatului*, format din consilieri aleși prin vot direct, pentru un mandat de cinci ani. *Consiliul* exercită așa numitele *funcții rezervate*, considerate chestiuni politice, precum: adoptarea bugetului, contractarea împrumuturilor, adoptarea și modificarea diferitelor planuri, desemnarea membrilor diverselor comitete și comisii care se ocupă de rezolvarea unor probleme de interes public, adoptarea actelor de reglementare<sup>175</sup>.

Toate atribuțiile care nu sunt „rezervate” sunt considerate „executive” și se realizează de așa-numitul *administrator al comitatului*, care conduce serviciile administrative ale comitatului. El este un funcționar public, numit de consiliu, pentru o perioadă de șapte ani (ce poate fi reînnoită), la propunerea unui organ central independent numit *comisia pentru nominalizări locale*, propunere pe care consiliul nu o poate refuza.

Și la nivelul fiecărei *regiuni*, funcționează, în **Irlanda**, începând cu anul 1994, așa-numitele *colectivități regionale*, compuse din consilieri aleși de consiliile comitatelor și ale comitatelor-burg, dintre membrii lor, dar acestea nu reprezintă autorități deliberative, rolul lor reducându-se la coordonarea unor servicii publice și la comunicarea pe verticală a programelor guvernamentale.

În **Belgia**, *provincia* este comunitatea teritorială de bază căreia îi este recunoscută competența administrativă generală, pentru rezolvarea problemelor de interes provincial. Ea dispune de atribuții proprii, precum: adoptarea bugetului propriu și stabilirea de impozite și taxe provinciale, angajarea personalului propriu și stabilirea statutului acestuia, întreținerea infrastructurilor provinciale, puterea de intervenție în domeniile educației, culturii, sportului etc<sup>176</sup>.

Apărute încă din anul 1993 ca subdiviziuni ale regiunilor, și nu ale statului belgian, *provinciile* sunt instituții mult mai puțin reprezentative, sub aspect politic, în raport cu comunele<sup>177</sup>.

<sup>175</sup> L. Coman Kund, *Administrația publică de nivel...*, ed. cit., p.110.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p.65.

<sup>177</sup> Ph. de Bruycker, N. Lagasse, în vol. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, ed.cit., p.92.

*Provincia* are, ca autoritate deliberativă, *consiliul provincial* format din membri aleși prin vot direct, pentru un mandat de șase ani, și, ca autoritate executivă, *delegația permanentă*, aleasă de consiliu dintre membri săi.

În **Danemarca** există 14 *comitate*, la care se adaugă două *orașe-comitat*, Frederiksberg și Copenhaga, *comitatul* fiind colectivitatea teritorială intermediară ce dispune de o *competență administrativă generală*, alcătuită din *atribuții obligatorii și atribuții facultative*<sup>178</sup>.

Autoritățile comitatului sunt: *consiliul comitatului*, *comisiile permanente* și *președintele consiliului*. Consiliul este organul deliberativ al comitatului. El lucrează în ședințe publice, membrii săi fiind aleși prin vot direct, pentru un mandat de patru ani. Consiliul își adoptă regulamentul de funcționare, stabilește numărul, structura și atribuțiile comisiilor permanente, adoptă bugetul comitatului, organizează administrația comitatului. În ce privește *comisiile permanente*, legea impune constituirea unei comisii de finanțe și cel puțin a încă unei comisii permanente. În esență, *comisiile permanente* pregătesc lucrările consiliului și iau deciziile necesare pentru executarea hotărârilor acestuia. *Președintele consiliului* este ales de acesta dintre membrii săi pentru a conduce lucrările consiliului și ale comisiei de finanțe. El este șeful administrației comitatului<sup>179</sup>.

În **R.F. Germania**, colectivitatea teritorială locală de nivel intermediar este *arondismentul*, căruia *Constituția* federală și *Constituțiile* landurilor îi recunosc autonomia administrativă, precum și reprezentativitatea rezultată din „sufragiul universal, direct, egal și secret.” Statutul *arondismentului* este stabilit printr-un *Cod special*, adoptat ca lege a landului, aspect care atrage deosebiri de la un land la altul. Pe lângă calitatea de colectivitate teritorială, arondismentul este și circumscripție administrativă a landului<sup>180</sup>.

Organul reprezentativ este *adunarea arondismentului*, ai cărei membri sunt aleși prin vot direct, pentru un mandat de cinci ani. Adunarea decide în toate problemele care țin de competența arondismentului, însă ea poate delega unele atribuții *președintelui adunării* sau unor *comitete* constituite dintre membrii săi. Președintele arondismentului este ales de *adunarea arondismentului* pentru perioade cuprinse între șase și 12 ani, în funcție de land. El este un funcționar public, având atât calitatea de președinte al adunării arondismentului, cât și pe cea de șef al întregii administrații din arondisment, atât cea proprie, cât și cea a landului.

Președintele arondismentului este și *autoritatea de control administrativ* asupra actelor comunelor componente.

În **Grecia**, elementele constitutive ale administrației publice de nivel intermediar se regăsesc doar la nivelul *departamentului*, *regiunea* prezentându-se ca o *circumscripție administrativă a statului*<sup>181</sup>.

<sup>178</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p.70.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p.72 și urm.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p.91.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 105.

Potrivit doctrinei grecești recente, noțiunea de *regiune* prezintă două înțelesuri: unul *organizațional*, fiind vorba despre o unitate administrativă a statului, și altul *teritorial*, fiind vorba despre o secțiune a teritoriului țării, în cadrul căreia autorități limitate teritorial își exercită competența<sup>182</sup>.

La nivelul *departamentului* funcționează, ca autoritate deliberativă, *consiliul departamental* format din consilieri aleși prin sufragiu universal, direct, obligatoriu, pentru un mandat de patru ani, iar la nivelul regiunii funcționează *consiliul regional*, condus de *secretarul general al regiunii*.

*Consiliul regional*, organ colegial consultativ, este alcătuit din prefecții departamentelor din regiune, un reprezentant al organizației locale a orașelor și comunelor, precum și din reprezentanți ai organizațiilor și camerelor profesionale. *Secretarul general al regiunii* este numit de guvern și este subordonat ierarhic ministrului de Interne, dar și fiecărui ministru ale cărui competențe le exercită.

El are un rol politic și administrativ, fiind reprezentantul guvernului în regiune și având responsabilitate pentru implementarea politicii guvernamentale în domeniile care privesc regiunea<sup>183</sup>.

O situație interesantă întâlnim în **Finlanda**, unde, începând cu anul 1994, se regăsește o instituție publică de nivel departamental, *regiunea de dezvoltare*, ce s-ar putea transforma, în timp, în colectivitate teritorială locală. Capacitatea sa juridică este restrânsă la politicile de dezvoltare regională, la planificarea regională și la repartizarea fondurilor ce provin de la bugetul de stat. *Regiunea de dezvoltare* dispune de o structură deliberativă denumită *consiliu regional*, alcătuită din membri aleși din rândul consiliilor comunale, de către acestea. *Consiliul regional* nu are însă un organ executiv și nici administrație proprie, hotărârile sale fiind puse în executare de autoritățile și serviciile administrative ale comunelor<sup>184</sup>.

În anul 1998, în **Finlanda**, 19 regiuni ce acopereau teritoriul acestui stat au fost recunoscute prin lege<sup>185</sup>.

Introducerea unei prevederi constituționale potrivit căreia „dispoziții cu privire la organizarea autonomiei în zone administrative mai mari decât o municipalitate sunt stabilite prin lege” au condus doctrina la aprecierea potrivit căreia *autonomia regională* beneficiază de un statut semiconstituțional<sup>186</sup>.

O caracteristică specifică sistemului finlandez privind guvernarea regională constă în aceea că *regiunile* se formează pe baza municipalităților lor constitutive. Aceasta semnifică faptul că *autonomia regională*, în sistemul finlandez, s-a creat „de jos în sus” și ea se bazează, puternic, pe *autonomia municipală*. În mod formal, o *regiune* reprezintă, în egală măsură, o *autoritate intercomunală* obișnuită, formată din municipalitățile membre. Toate atribuțiile regiunilor sunt de natură administrativă, ele nu dispun de competență legislativă.

<sup>182</sup> E.P.Spiliotopoulos, A. Makrydemtres, *Public Administration in Greece*, Athens – Komotini, Hellenic Institute of Administrative Sciences, Ant.N.Sakkoulas Publishers, 2001, p. 48.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>184</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p. 76.

<sup>185</sup> O.Mäenpää, *op.cit.*, p. 137.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p.139.

Nu există însă o lege specială privind organizarea regiunilor. Statutul lor este adoptat de comunele care le constituie. *Regiunea* însăși poate decide cu privire la detaliile organizării sale în conținutul statutului. *Regiunile reprezintă persoane juridice independente*<sup>187</sup>.

În **Suedia**, *comitatul* reprezintă colectivitatea teritorială locală de nivel intermediar reprezentat de două autorități: *consiliul comitatului* și *comitetul executiv*. *Consiliul comitatului* este autoritatea deliberativă, ce lucrează în ședințe publice, ales prin vot direct, pentru un mandat de patru ani. *Comitetul executiv* este ales de consiliu dintre membrii săi și este condus de liderul partidului care deține majoritatea în consiliu. Se pot înființa și *comitete pe domenii de activitate*. În general, există un comitet pentru politicile comitatului, un comitet pentru serviciile sociale și un comitet pentru mediu.

Mai reținem, în acest context, faptul că, în țările comunitare, s-au dezvoltat o multitudine de forme de colaborare externă a colectivităților locale, de la convențiile de drept internațional privat până la constituirea unor adevărate instituții publice transfrontaliere sau crearea de reprezentanțe pe lângă Uniunea Europeană<sup>188</sup>.

\*

Prin întreaga prezentare de mai sus, urmărim să reliefăm o realitate de necontestat, și anume că sistemul organizării administrației publice românești se înscrie, în linii generale, în modalitățile de organizare a administrației publice din majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p.143.

<sup>188</sup> L.Coman Kund, *op.cit.*, p.52.

