

Considerații privind influența principiului subsidiarității asupra participării cetățenilor la viața publică locală

Asist. univ. dr. Violeta STRATAN*
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

Abstract

The principle of subsidiarity has been the object of numerous papers concerning its aptitude to reinforce local autonomy in the legal systems in which it operates, due to its capacity to explain and justify certain decentralizing reforms, certain transfers of administrative powers from the central authorities to the local ones. This paper aims at showing that, apart from this kind of influences over the local autonomy, somehow objectively identifiable in the legal systems taken into consideration, subsidiarity is, moreover, likely to justify, indirectly, the consecration, in the same legal systems, of certain forms of participatory democracy in the sphere of local public administration. The consecration of the local decisive referendum in France may serve as an example. The novelty represented by this kind of referendum in the French institutional framework is due to the influence of an ontological element of subsidiarity – the philosophy of action – which is able to inspire a new form of citizenship, more active and efficient than the one manifested exclusively on the occasion of political suffrages. Introducing new forms of participatory democracy in the local public life reinforces, in its turn, local autonomy, while emphasizing the fact that the decentralization of powers and the development of the citizens' implication in the administrative life of their communities, must go together.

Keywords: subsidiarity, participatory democracy, citizen, local referendum, deliberative local authority, decision-making

Rezumat

În literatura de specialitate, principiul subsidiarității a fost analizat prin prisma vocației sale de a consolida autonomia locală în sistemele juridice în care operează, datorită capacității sale de a explica și justifica anumite reforme descentralizatoare, anumite transferuri de competențe de la autoritățile centrale către cele locale. Lucrarea de față își propune să arate că, în afara acestor

* violeta.stratan@e-uvt.ro

influențe asupra autonomiei locale, identificabile obiectiv în ambele sisteme juridice avute în vedere, principiul subsidiarității este susceptibil să justifice, în mod indirect, și consacrarea anumitor forme de democrație participativă în sfera administrației publice locale. Este vorba, spre exemplu, de consacrarea referendumului decizional local în Franța. Noutatea reprezentată de referendumul decizional local în peisajul instituțional francez se justifică prin influența unui element ontologic al principiului subsidiarității: este vorba de filozofia acțiunii pe care acesta o poartă în sine, și care îl face capabil să inspire o nouă formă de cetățenie, mai activă și mai eficace decât cea manifestată exclusiv cu ocazia sufragiilor politice. Inserarea de noi forme de participare cetățenească la viața publică locală consolidează, la rândul său prin ricoșeu principiul autonomiei locale, și exprimă conștiința faptului că descentralizarea competențelor și dezvoltarea facultății de exprimare directă a cetățenilor la nivel local trebuie să meargă mână în mână.

Cuvinte-cheie: principiul subsidiarității, democrație participativă, cetățean, referendum local, autoritate deliberativă locală, proces decizional

I. Principiul subsidiarității – motor al unei noi forme de cetățenie

Literatura de specialitate abundă în studii dedicate principiului subsidiarității, mai ales rolului pe care acesta l-a jucat în configurarea ordinii juridice a Uniunii Europene. Cunoscut mai ales prin prisma Tratatului privind Uniunea Europeană¹ principiul subsidiarității este considerat un principiu de organizare socială care permite reglarea exercitării competențelor între o ordine juridică centrală (Uniunea Europeană sau un stat) și ordinele juridice locale aferente (statele membre ale Uniunii Europene, respectiv colectivitățile teritoriale infrastatale). Este de notorietate că principiul modern al subsidiarității își are originea în doctrina socială a Bisericii catolice. Or, potrivit textelor pontificale², „nu putem nici schimba, nici înlătura acest principiu atât de grav de filozofie socială; la fel cum nu putem lua particularilor, pentru a le transfera comunității, acele atribuții de care ei sunt capabili să se achite din propria lor inițiativă și prin propriile lor mijloace, tot astfel

¹ Art. 5 al Tratatului privind Uniunea Europeană prevede că: „În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”, <http://eur-lex.europa.eu>

² *Actes de S.S. Pie XI*, tome 7, 1931, éd. Maison de la Bonne Presse, apud J.-L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, Paris, 1997, p. 17.

ar însemna să comitem o nedreptate și să tulburăm, deopotrivă, ordinea socială, dacă am retrage grupărilor de ordin inferior, pentru a le încredința unei colectivități mai vaste și de un rang mai înalt, funcțiile pe care acestea sunt în măsură să le îndeplinească singure. Obiectul natural al oricărei intervenții în materie socială este de a-i ajuta pe membrii corpului social, și nu de a-i distruge sau de a-i absorbi”.

Interpretând învățătura textelor pontificale, s-a afirmat că o societate centrată pe ideea de subsidiaritate admite că uneori autoritățile publice gestionează deficitar anumite interese publice, sau nu le percep suficient de bine, și acceptă faptul că există cetățeni capabili să își asume realizarea cu succes a unor interese publice. O celebră monografie franceză dedicată principiului subsidiarității³ îl prezintă prin prisma filosofiei sale fondatoare – o filozofie a acțiunii – care îi permite să inducă în societate o stare de spirit extrem de favorabilă emergenței unei noi forme de cetățenie, bazată pe o puternică voință de a acționa. Autoarea monografiei avansează ideea că noua formă de cetățenie depășește cadrul simplei participări politice la realizarea interesului public – manifestată mai ales prin exercitarea dreptului de vot – pentru a se transforma într-un alt fel de participare. Aceasta rezidă, în esență, în faptul că cetățenii, dornici să își dedice o parte din energia și imaginația lor realizării intereselor publice și capabili să o facă, se asociază în vederea organizării unor acțiuni menite să răspundă nevoilor sociale neglijate de autoritățile publice, în domeniile de activitate în care se consideră competenți.

În contextul schițat mai sus, cetățenii se pot implica în satisfacerea intereselor generale, în special a celor proprii comunității din care fac parte, în două feluri: mai întâi, printr-o participare politică mai accentuată, apoi printr-o redefinire a partajului de competențe între sectorul public și cel privat.

II. Influența principiului subsidiarității asupra participării cetățenilor francezi la procesul decizional local

În Franța, prima dintre cele două forme de manifestare ale noului tip de cetățenie este indisolubil legată de art. 72-1 din Constituție⁴, care dă cetățenilor

³ A se vedea C. Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, p. 55-59.

⁴ Art. 72-1 a fost introdus în Constituția Franței prin intermediul art. 6 din Legea de revizuire constituțională nr. 2003-276 din 28 martie 2003 privind organizarea descentralizată a Republicii, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

posibilitatea de a se exprima direct în cadrul colectivității lor teritoriale, prin intermediul a două instrumente juridice: dreptul de petiționare și referendumul⁵. Potrivit acestui text normativ, legea stabilește condițiile în care, prin exercitarea dreptului la petiționare, alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca organul deliberativ al respectivei colectivități să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ține de competența sa [alin. (1)]. În condițiile prevăzute prin lege organică, proiectele de decizie sau de act ce intră în competența unei colectivități teritoriale pot fi supuse, prin referendum, deciziei alegătorilor din respectiva comunitate, la inițiativa acesteia [alin. (2)]. Atunci când se are în vedere crearea unei colectivități teritoriale cu statut special sau modificarea organizării acesteia, se poate hotărî prin lege ca alegătorii înscriși în colectivitățile vizate să fie consultați. Modificarea limitelor colectivităților teritoriale poate face, de asemenea, obiectul unei consultări a alegătorilor, în condițiile prevăzute de lege [alin. (3)]. Inserând elemente de democrație participativă în ordinea juridică franceză, art. 72-1 „consolidează, prin rigoare, principiul constituțional al libertății de administrare a colectivităților teritoriale ale Republicii”⁶. El exprimă ideea potrivit căreia descentralizarea competențelor trebuie să meargă mână în mână cu dezvoltarea posibilității cetățenilor de a se exprima direct, la nivelul comunității locale ai cărei membri sunt⁷.

Primul alineat al art. 72-1 consacră un drept de petiționare oarecum „inofensiv”, având în vedere că nu duce la sesizarea obligatorie a organelor deliberative locale, care rămân singurele în măsură să decidă dacă analizează sau nu problema ridicată de cetățenii electori⁸. Spre deosebire de proiectul de lege inițial, cetățenii beneficiari ai dreptului de petiționare pot doar să „solicite” (nu și să „obțină”) înscrierea, pe ordinea de zi a autorității deliberative a colectivității locale pe ale cărei liste electorale figurează, a unui subiect ce ține de competența acesteia⁹. Ultimul alineat al noului art. 72-1 constituționalizează referendumurile

⁵ A se vedea I. Thomas, *Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics*, în „Revue Française de Droit Administratif”, 2004, p. 330.

⁶ A se vedea A. Oraison, *La consécration du droit de pétition dans l'article additionnel 72-1 de la Constitution de la V^{ème} République*, în „Témoignages”, 26 août 2003, <http://www.temoignages.re>

⁷ Expunerea de motive a Proiectului legii de revizuire constituțională privind organizarea descentralizată a Republicii se poate consulta pe site-ul <http://www.senat.fr>

⁸ A se vedea M. Paoletti, *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question*, La Découverte, Paris, 2007, p. 71.

⁹ A se vedea P. Dollat, *Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française: de l'Etat unitaire à l'Etat uni?*, în „Revue Française de Droit Administratif”, 2003, p. 670.

statutare în toate colectivitățile teritoriale ale Republicii însă, deși reprezintă un pas înainte față de stadiul anterior al dreptului constituțional – când posibilitatea organizării lor nu era prevăzută decât în cazul colectivităților de peste mări – aceste referendumuri au un caracter pur facultativ și consultativ¹⁰. Cu toate acestea, în practică s-a demonstrat că ele pot împiedica, din punct de vedere politic, realizarea unei reforme inițiate de guvern sau de parlament, chiar în afara oricărei puteri de a le impune acestora ceva, din punct de vedere juridic. Drept exemplu, doctrina amintește de consultarea electoratului corsican din data de 6 iulie 2003; stabilit și organizat prin lege¹¹, acest referendum consultativ a reușit, în urma rezultatelor negative obținute, să mențină neschimbată organizarea instituțională a colectivității teritoriale Corsica. În aceste condiții, nu poate fi considerată greșită afirmația potrivit căreia cetățenii corsicani au participat atunci, indirect, la luarea unei decizii care îi privea îndeaproape.

Cel de-al doilea alineat al art. 72-1 aduce, în peisajul instituțional francez, o reală noutate: un veritabil referendum local cu caracter decizional. Consacrarea acestei noi forme de adoptare a deciziilor la nivel local ar putea depăși rezervele, tradiționale în Franța, privind referendumul în general și particularismele locale, în special¹². Schițată în linii mari de textul constituțional revizuit în primăvara anului 2003, această noutate instituțională este detaliată în cadrul unei legi organice subsecvente¹³. Aceasta din urmă este revoluționară prin faptul că reglementează referendumul local, având în vedere că înainte de adoptarea sa, dreptul pozitiv francez nu cunoștea decât referendumurile decizionale de inițiativă națională și consultările electorale de inițiativă locală fără putere decizională. Caracterul revoluționar al legii organice privind referendumul local rezultă și din faptul că ea reușește să insereze în Codul general al colectivităților teritoriale principiul participării cetățenilor în procesul de adoptare a deciziilor publice, prin intermediul capitolului intitulat „Participarea alegătorilor la procesul decizional local”. Înțeles ca „un principiu de amenajare a funcționării instituțiilor politice și administrative [...] care constă în asocierea la procesul decizional a celor interesați (cetățeni,

¹⁰ A se vedea A-M. Le Pourhiet, *L'articulation entre le référendum local et la souveraineté nationale*, în Gilles Guiheux (dir.), *La mise en œuvre de la décentralisation: étude comparée France, Belgique, Canada*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 176.

¹¹ A se vedea Legea nr. 2003-486 din 10 iunie 2003 referitoare la organizarea consultării alegătorilor din Corsica cu privire la modificarea organizării instituționale a acestei colectivități teritoriale, <http://www.legifrance.gouv.fr>

¹² A se vedea, M. Paoletti, *op. cit.*, p. 15.

¹³ A se vedea Legea nr. 2003-705 din 1 august 2003 privind referendumul local, <http://www.legifrance.gouv.fr>

administrați, salariați) sau a reprezentanților lor”¹⁴, acest principiu figurează în capitolul II al titlului unic intitulat „Libertatea de administrare a colectivităților teritoriale” din Codul general al colectivităților teritoriale, alături de capitolele dedicate principiului libertății de administrare (I), experimentului normativ (III), autonomiei financiare (IV) și cooperării descentralizate a colectivităților teritoriale (V). Acest amplasament în economia textului normativ ce guvernează „principiile generale ale descentralizării” este semnificativ, mai întâi datorită rolului pe care legiuitorul îl acordă democrației participative locale, și apoi datorită „înrudirii” sale cu noutățile generate de introducerea principiului subsidiarității în ordinea juridică franceză.

Referendumul local *à la française*¹⁵ – consacrat în Constituția celei de-a cincea Republici după revizuirea din martie 2003 și detaliat în legea organică adoptată în luna august a aceluiași an – este totuși departe de a constitui o instituție generalizată, aplicabilă tuturor colectivităților teritoriale franceze, tuturor competențelor acestora, în orice circumstanțe. Dimpotrivă, legea îl supune mai multor condiții, care reprezintă tot atâtea limite menite să „împiedice derivatele unei democrații locale directe ce riscă să zdruncine regimul reprezentativ și să afecteze suveranitatea națională”¹⁶. Condițiile prevăzute de legiuitorul organic vizează mai întâi decizia de a recurge la referendum: susceptibilă de a fi contestată în instanță, conform art. LO 1112-3 din Codul general al colectivităților teritoriale, ea este limitată mai întâi în spațiu (caracterul local aplicându-se atât autorilor – organele deliberative ale colectivităților teritoriale – cât și obiectul ei – o problemă care ține de competența colectivității teritoriale respective, potrivit art. LO 1112-1), și apoi în timp (interdicția ca o colectivitate teritorială să organizeze mai multe referendumuri locale având același obiect într-un termen mai scurt de un an adăugându-se, potrivit art. LO 1112-6, celei referitoare la interferența cu alte scrutine). Decizia rezultată în urma consultării referendare este supusă, la rândul său, anumitor condiții: pe de o parte, condiției unui cvorum ridicat (alineatul întâi al art. LO 1112-7 stabilind că „proiectul supus referendumului local este adoptat

¹⁴ A se vedea S. Guinchard, G. Montagnier (coord.), *Lexique des termes juridiques*, 12^e éd., Dalloz, Paris, 1999, p. 383.

¹⁵ Această expresie îi aparține profesorului Nicolas Kada, care a folosit-o în cadrul unei intervenții ocazionate de cel de-al VI-lea Congres de drept constituțional, organizat la Montpellier în luna iunie a anului 2005, intervenție intitulată „Actul II al descentralizării și principiul egalității”, disponibilă la adresa <http://www.droitconstitutionnel.org>

¹⁶ A se vedea P. Delvolvé, *Le référendum local*, în „Revue Française de Droit Administratif”, 2004, p. 20.

dacă cel puțin jumătate din numărul alegătorilor înscriși pe listele electorale au luat parte la scrutin și dacă el reunește majoritatea voturilor exprimate”), pe de altă parte, odată adoptată, ea se supune „regulilor de publicitate și control aplicabile deliberărilor organului deliberativ al colectivității sau actelor adoptate de executivul acesteia” [alin. (2) al art. LO 1112-7, sus-menționat].

Inovația constituită de referendumul local cu putere decizională, considerată de majoritatea autorilor francezi ca având o miză limitată, nu poate, în opinia noastră, să fie străină de principiul subsidiarității și mai ales de „cheia de boltă”¹⁷ a acestuia, proximitatea. Mai întâi, pentru că ea a fost consacrată de aceeași revizuire constituțională care a introdus și principiul subsidiarității în ordinea juridică franceză. Apoi, pentru că nu întâmplător, credem noi, legea organică privind referendumul local a fost promulgată și analizată de Consiliul Constituțional în aceeași zi cu legea organică referitoare la instituția juridică cea mai apropiată de principiul subsidiarității, și anume dreptul la experiment normativ al colectivităților teritoriale [prevăzut de alin. (4) al art. 72 din Constituție]. În sfârșit, și mai ales, pentru că, în ciuda tuturor limitelor care se impun, în virtutea legii, puterii decizionale a electoratului local, astfel cum este ea conturată de dispozițiile art. 72-1 din Constituție și de cele ale legii organice subsecvente, aceasta constituie una dintre valențele noii forme de cetățenie pe care principiul subsidiarității este capabil să o genereze cu ajutorul fundamentelor sale filozofice. Exemplul celei mai inofensive dintre dispozițiile susceptibile să introducă democrația participativă în ordinea juridică franceză este suficient pentru a susține această afirmație: un cetățean care își exercită dreptul de petiționare și solicită organului deliberativ al colectivității teritoriale în care locuiește înscrierea pe ordinea de zi a unui subiect care ține de competența aceluia organ (deci implicit de propriul său interes și de interesul semenilor săi, ca potențiali destinatari ai viitoarei decizii) este, fără putință de tăgadă, un cetățean mult mai activ și mai interesat de bunăstarea comunității sale decât unul care se mulțumește să își exercite dreptul de vot doar cu ocazia alegerilor locale. Chiar dacă nu reușește să obțină înscrierea problemei ridicate de el pe ordinea de zi a organului deliberativ local, acest cetățean este mult mai aproape de calitatea de decident al destinului comunității, prin simpla sa implicare, decât un cetățean care hotărăște soarta colectivității printr-un vot exprimat o dată la șase ani. *Mutatis mutandis*, un cetățean care reușește

¹⁷ A se vedea S. Hanson, *Entre Union Européenne et Région wallonne: multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale*, teză susținută la Universitatea din Liège, disponibilă la adresa <http://orbi.ulg.ac.be>.

realmente să stăpânească anumite aspecte privind viața comunității locale din care face parte, prin intermediul referendumului local cu putere decizională, nu poate decât să ilustreze într-un mod și mai semnificativ noul tip de cetățenie promovat de principiul subsidiarității.

III. Influența principiului subsidiarității asupra participării cetățenilor români la procesul decizional local

Dacă influența principiului subsidiarității asupra participării cetățenilor francezi la procesul decizional local ne apare, în lumina considerațiilor de mai sus, neîn-doielnică, configurarea incidentelor aceluiasi principiu asupra participării cetățenilor români la satisfacerea intereselor publice locale nu se poate realiza fără concursul autonomiei locale, ca principiu catalizator al raporturilor ce se stabilesc între acestea. În doctrina română se arată că principiul autonomiei locale absoarbe principiul consultării cetățenilor în problemele de interes local, fiind cunoscut faptul că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară fac parte conținutul acestui principiu¹⁸. Interpretând art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale¹⁹ – care, definind autonomia locală ca drept al colectivităților locale de a-și soluționași gestiona treburile publice prin intermediul organelor lor reprezentative, nu exclude posibilitatea recurgerii la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege – autorii de drept administrativ român afirmă că includerea principiului autonomiei locale printre principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice locale exprimă, în mod implicit, recunoașterea posibilității consultării cetățenilor în problemele de interes local²⁰. Această posibilitate se bucură în ordinea juridică română de un cadru legislativ relativ bogat²¹, fiind ridicată chiar la rangul de principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale²².

¹⁸ A se vedea I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, p. 196.

¹⁹ Carta europeană a autonomiei locale a fost adoptată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, și a fost ratificată prin Legea nr. 199/1997, publicată în Monitorul Oficial nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

²⁰ A se vedea C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Lumina Lex, București, 2005, p. 239-240.

²¹ A se vedea M. Voican, *Consultarea cetățenilor. Modalitățile concrete de realizare*, în Revista de Drept Public nr. 1/2007, p. 88.

²² Conform art. 2, alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor

În ordine cronologică, primul text legislativ consacrat problemei consultării cetățenilor în problemele de interes local este Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului²³, al cărei capitol 3 este dedicat referendumului local. Prin intermediul acestei instituții, locuitorii colectivităților locale sunt implicați în procesul decizional privind problemele de interes deosebit ale comunităților lor²⁴. Într-adevăr, potrivit legii, „problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse [...] aprobării locuitorilor, prin referendum local” [art. 13 alin. (1)]. Această dispoziție denotă caracterul facultativ al referendumului local: autoritățile locale au o putere discreționară în ceea ce privește organizarea referendumului, fiind singurele în măsură să decidă asupra oportunității referendumului și asupra obiectului acestuia²⁵, în virtutea principiului autonomiei locale²⁶. Legea prevede doar cu titlu de excepție obligativitatea consultării cetățenilor colectivităților teritoriale: astfel, potrivit celui de-al treilea alineat al art. 13, „proiectele de lege sau propunerile legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor se înaintează Parlamentului spre adoptare numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin referendum”. Dacă inițiativa organizării referendumului revine, în general²⁷, reprezentanților aleși ai colectivităților teritoriale²⁸, și nu locuitorilor acestora, cei

descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit”.

²³ Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000.

²⁴ *Ibidem*, p. 79.

²⁵ A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 245.

²⁶ A se vedea M. Voican, *op. cit.*, 2007, p. 80.

²⁷ Există și situații în care referendumul local este organizat la cererea locuitorilor unității administrativ-teritoriale. Astfel, potrivit art. 55 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, „consiliul local se dizolvă (...) prin referendum local (...) organizat în condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale”. De asemenea, conform art. 70 al aceluiași text normativ, „mandatul primarului încetează ca urmare a rezultatului unui referendum local având ca obiect demiterea acestuia, organizat în condițiile legii (...) ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei, orașului sau municipiului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului”.

²⁸ Art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 prevede că: „Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean”.

din urmă devin co-decidenți ai problemelor supuse aprobării lor datorită caracterului obligatoriu al rezultatelor referendumului local. Caracterul decizoriu al consultării cetățenilor transpare din enunțul celui de-al doilea alineat al art. 14: „Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin «DA» sau «NU» asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective”. Dispoziția citată exprimă totodată și anterioritatea consultării referendare în raport cu demersurile administrative și normative promovate de autoritățile locale. În funcție de rezultatele referendumului, acestora le va reveni obligația de a elabora, promova, adopta sau respinge anumite proiecte normative ori decizii administrative, în acord cu voința populară exprimată prin vot, care trebuie deci să se regăsească în actele juridice ale autorităților locale²⁹.

Un alt text normativ care dezvăluie prezența elementelor democrației participative în administrația publică locală din România este Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică³⁰. Ea stabilește „regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale”, în scopul de a spori gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni, ca beneficiari ai deciziei administrative, și de a stimula participarea activă a acestora în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative (art. 1). În mod concret, cel de-al doilea capitol al legii instituie procedurile privind participarea cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative (secțiunea I) și la procesul de luare a deciziilor (secțiunea a II-a). Acest gen de participare cetățenească vizează să obțină un *feedback* din partea persoanelor interesate, raportat la diversele proiecte de acte normative inițiate de autoritățile administrației publice centrale sau locale³¹. *Feedback*-ul avut în vedere de legiuitor se manifestă mai întâi sub forma recomandărilor scrise sau orale, formulate în legătură cu un proiect de act normativ care a fost în prealabil adus la cunoștința publicului de către autoritatea inițiatoare. Aceste recomandări ajung la autoritățile publice inițiatoare ale proiectelor de acte normative fie prin intermediul unei persoane care se ocupă de gestionarea relațiilor cu societatea civilă în cadrul fiecărei autorități publice, fie prin intermediul dezbaterilor publice pe care autoritățile inițiatoare sunt obligate

²⁹ A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 246.

³⁰ Această lege a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 749 din 3 decembrie 2013.

³¹ A se vedea M. Voican, *op. cit.*, 2007, p. 75.

să le organizeze, în anumite condiții. În ceea ce privește procesul de luare a deciziilor administrative, *feedback*-ul este obținut chiar în timpul desfășurării ședințelor autorităților publice, fiind exprimat în punctele de vedere prezentate de participanții la aceste ședințe. Cu toate că aceste puncte de vedere nu au decât valoare de recomandare, și deși adoptarea deciziilor administrative ține de competența exclusivă a autorităților publice, influența lor asupra procesului decizional nu poate fi nici ignorată, nici minimalizată. Începând din anul 2010, art. 11 al legii cuprinde un al treilea alineat, potrivit căruia autoritățile administrației publice „sunt obligate să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora”. Față de o asemenea obligație, pe care o considerăm destul de oneroasă pentru ele, autoritățile publice vor înclina mai degrabă să țină seama de recomandările făcute în cursul dezbaterilor decât să le ignore, transformându-i astfel pe cetățenii care le-au formulat în veritabili co-decidenți.

În același spirit de deschidere a procesului decizional față de cetățeni se înscrie și Legea nr. 141/2004³², care dă cetățenilor posibilitatea de a iniția proiecte de hotărâre de consiliu local și consiliu județean. Această lege a modificat art. 46 și 109 din varianta anterioară a Legii administrației publice locale, introducând în economia textului normativ un capitol întreg consacrat inițiativei legislative cetățenești. În urma republicării Legii nr. 215/2001, articolele modificate de Legea nr. 141/2004 au fost renumerotate, astfel încât dispozițiile referitoare la inițiativa legislativă cetățenească sunt acum cuprinse în art. 45 alin. (6)³³, art. 97 alin. (2)³⁴ și art. 109-111³⁵ din Legea administrației publice locale, republicată. Aceste articole

³² Legea nr. 141/2004 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din 4 mai 2004.

³³ Acest articol de lege prevede că: „Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri locali, de primar, viceprimar sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al primarului”.

³⁴ Acest articol de lege prevede că: „Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean”.

³⁵ Art. 109-111 formează capitolul VII al Legii nr. 215/2001, intitulat „Inițiativa cetățenească”:

„Art. 109. – (1) Cetățenii pot propune consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbateri și adoptare, proiecte de hotărâri. (2) Promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau de mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective.

rezumă modificările legislative intervenite în anul 2004 în privința inițiativei legislative locale, consacrand dreptul cetățenilor de a supune atenției autorităților deliberative ale colectivităților teritoriale în care locuiesc proiecte de hotărâri. Posibilitatea cetățenilor de a declanșa procesul decizional, prin intermediul dreptului de inițiativă legislativă locală consacrat în 2004 (anterior acesta fiind recunoscut doar la nivel național), este condiționată: promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau de mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective. Dacă această condiție este îndeplinită, proiectul de hotărâre urmează procedura obișnuită a adoptării hotărârilor consiliilor locale sau județene. Cu alte cuvinte, sesizarea cetățenilor este obligatorie pentru autoritatea deliberativă locală, aceasta neputând să refuze dezbateră proiectului care îi este supus atenției decât în situația în care el nu ar îndeplini condițiile prevăzute la art. 44³⁶ din Legea administrației publice locale, referitoare la rapoartele care trebuie să îl însoțească. În comparație cu cetățenii francezi, cetățenii români pot nu doar să ceară, ci și să obțină înscrierea proiectelor de hotărâri propuse de ei pe ordinea de zi a ședințelor consiliilor locale sau județene.

În literatura noastră de specialitate, inițiativa legislativă populară locală a fost considerată, pe bună dreptate, o formă de expresie a principiului subsidiarității³⁷. În opinia noastră, această modalitate a democrației participative nu este singura care se pretează la o atare interpretare. Avem în vedere faptul că toate modalitățile concrete de manifestare a principiului consultării cetățenilor, pe

Art. 110. – (1) Inițiatorii depun la secretarul unității administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre. Proiectul va fi afișat spre informare publică prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale. (2) Inițiatorii asigură întocmirea listelor de susținători pe formulare puse la dispoziție de secretarul unității administrativ-teritoriale.

(3) Listele de susținători vor cuprinde numele, prenumele și domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnăturile susținătorilor. (4) Listele de susținători pot fi semnate numai de cetățenii cu drept de vot care au domiciliul pe raza unității administrativ-teritoriale respective, al cărei consiliu local sau județean urmează să dezbate proiectul de hotărâre în cauză.

Art. 111. – După depunerea documentației și verificarea acesteia de către secretarul unității administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre va urma procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz.”

³⁶ Art. 44 alin. (1): „Proiectele de hotărâri înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local nu pot fi dezbătute dacă nu sunt însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, care este elaborat în termen de 30 de zile de la înregistrarea proiectului, precum și de raportul comisiei de specialitate a consiliului, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 39 alin. (2) și (4)”.

³⁷ A se vedea M. Voican, *op. cit.*, 2007, p. 82.

care le-am trecut în revistă în cadrul acestui studiu, răspund aspirației cetățenilor de a participa la elaborarea deciziilor care îi privesc în mod direct. În numele proximității, ele își propun să transforme cetățenii în co-decidenți ai soluțiilor menite să rezolve problemele cu care se confruntă comunitățile lor, care îi privesc îndeaproape și la rezolvarea cărora ar putea contribui printr-un plus de eficacitate, justificat de un plus de interes, de un entuziasm sporit și de o mai bună înțelegere a circumstanțelor. Pentru toate aceste motive, credem că nu numai referendumul local, ci și participarea la ședințele organelor deliberative ale colectivităților locale și inițiativa populară locală au acelașii numitor comun: principiul subsidiarității.

IV. Concluzii

Literatura de specialitate abundă deja în lucrări dedicate influenței pe care principiul subsidiarității o are asupra autonomiei locale. Descrisă mai ales prin prisma prezenței – tacite sau exprese – principiului subsidiarității în diferite acte normative din sfera administrației publice locale, care a generat transferuri de competențe de la centru spre colectivitățile descentralizate, această influență nu poate fi negată. Credem că studiul nostru reușește să arate că, în afara evidentei legături astfel stabilite între principiul subsidiarității și autonomia locală, aceasta din urmă este indeniabil influențată de principiul subsidiarității și sub aspectul participării cetățenilor la viața publică locală, la procesul decizional caracteristic oricărei autorități deliberative locale. Proximitatea, ca element ontologic al subsidiarității, reușește să consacre indirect, în ambele sisteme juridice avute în vedere în cadrul studiului, anumite forme de democrație participativă în sfera administrației publice locale. Este vorba, spre exemplu, de consacrarea referendumului decizional local în Franța, consacrare ce a coincis cu introducerea tacită a principiului subsidiarității în ordinea juridică franceză, prin intermediul revizuirii constituționale din anul 2003.

Tot cu titlu de exemplu, instituirea unor mecanisme care încadrează participarea cetățenilor români la viața publică locală, prin Legea nr. 52/2003, nu poate fi străină de principiul subsidiarității. Astfel, potrivit expunerii de motive aferente ei, legea are la bază principii democratice îndelung verificate în țările dezvoltate privind consultarea și participarea activă a cetățenilor în procesul de elaborare a actelor normative și în cel de luare a deciziilor, stabilind obligația autorităților publice de a organiza accesul cetățenilor interesați la aceste procese, în vederea creșterii coerenței actului administrativ, a eliminării disfuncționalităților

și a sporirii gradului de compatibilitate cu administrațiile din țările comunitare. Chiar dacă principiul subsidiarității nu figurează nominal în expunerea de motive, și nici în textul legii, principiile care stau la baza actului normativ în discuție – consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative și participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative – precum și scopul declarat al legiuitorului – sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative și stimularea participării active a cetățenilor la viața publică locală – sunt, fără doar și poate inspirate de acesta, știut fiind faptul că proximitatea și eficacitatea sunt elementele fundamentale ale principiului. În esență, inserând noi forme de participare cetățenească la viața publică locală, subsidiaritatea tinde să consolideze, prin ricoșeu, autonomia locală, exprimând conștiința faptului că descentralizarea competențelor și dezvoltarea facultății de exprimare directă a cetățenilor la nivel local trebuie să meargă mână în mână, pentru o administrație publică mai eficientă și mai apropiată de cetățean.