

# Conceptul de autonomie locală în context european

**Natalia BANTUȘ-GURDUZA,**  
*doctor în drept, consultant principal,*  
*Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,*  
*Parlamentul Republicii Moldova*

## SUMMARY

*The local autonomy is perceived in the European context, as a component of the democratic principles common to all member states of the Council of Europe, which by its legal regulation and practical application makes it possible the power decentralization.*

## REZUMAT

*Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei, care, prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.*

Autonomia locală constituie principiul fundamental care guvernează și, totodată, se află la baza dezvoltării administrației publice locale, fiind un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”, care, prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii. [1, p. 37] Ioan Vida considera că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [2, p. 53]

Cuvântul „autonomie” înseamnă în limba greacă veche (auto - singur, independent, iar nomos - lege) libertatea de a guverna prin propriile sale legi.

Constituțiile statelor lumii acordă un loc primordial principiului autonomiei locale, care se află la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice locale. Autonomia locală presupune rezolvarea unor probleme locale de către autoritățile administrative locale.

Așadar, putem spune că între principiul descentralizării administrative și cel

al autonomiei teritoriale locale nu există diferențe de conținut, „descentralizarea fiind o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, la baza descentralizării aflându-se ideea unei anumite autonomii locale”. [102, p.104]

Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. Autonomia serviciilor poate consta în lărgirea extremă a descentralizării, dar ea poate exista fără să fie precedată de o centralizare și, prin urmare, fără să necesite descentralizarea. [3, p. 254]

Așa cum a susținut și întreaga doctrină interbelică, ideea de descentralizare implică pe cea de autonomie. Conținutul principiului autonomiei locale și valențele sale complexe reprezintă chintesența întregii activități a administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale. Înțelegerea corectă a conținutului acestui

principiu are o importanță deosebită pe planul acțiunilor practice și evită accentuarea și absolutizarea sa, însă acesta nu trebuie confundat cu independența locală. [4, p.74-75] Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.

Marcel Prelot consideră, pe bună dreptate, că administrația publică locală este o „administrație autonomă”, care coadministrează împreună cu administrația centrală problemele unităților administrativ-teritoriale. [5, p.142]

**Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului European, care, prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.**

Autonomia locală și descentralizarea au reprezentat principii definitorii în organizarea sistemului de administrare publică locală, conform standardelor internaționale, acestea fiind prevăzute în Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”.

În context european, conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei europene pentru autonomie locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa. [6]

Dovada faptului că acest principiu este unul fundamental în cadrul democrației locale este dată de largirea cadrului de manifestare a acestui principiu de la nivel local la cel regional, al statelor, precum și tendințele de extindere a aplicabilității autonomiei locale pe scară continentală. [7, p. 95]

Carta conține prevederi care stipulează principiile generale ale autonomiei locale și arată necesitatea existenței unei baze constituționale și legale a autonomiei

ei locale, definește conceptul și stabilește principiile care guvernează organizarea și competențele autorităților locale.

Preambulul documentului menționat subliniază ideea că „apărarea și întărirea autonomiei locale în diverse țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe, întemeiate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii”.

Art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale definește în felul următor conceptul de autonomie locală:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, pe propria lor răspundere și în profitul populației lor, o parte importantă a treburilor publice.

2. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii aleși prin sufragiu liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază decurgerea adunărilor cetățenești, referendumul sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde ea este permisă de lege”. [8, p. 58]

Carta europeană exprimă prin noțiunea de **„drept și capacitatea efectivă”** a colectivităților locale ideea că nu este suficientă doar acordarea teoretică a autonomiei locale, ci este necesară și atribuirea unor mijloace materiale și financiare pentru a se putea realiza efectiv aceste drepturi și capacități conferite. Altfel, autonomia locală, fără existența unei baze materiale și fără posibilitatea de a dispune liber de aceasta, rămâne un principiu enunțat doar la nivel pur teoretic.

Este relevantă pentru recunoașterea importanței acestui principiu inițiativa la nivel european a Congresului Puterilor Locale și Regionale ale Europei în privința promovării unui proiect al Cartei europene a autonomiei regionale, iar la nivel

universal - în colaborare cu Organizația Națiunilor Unite a proiectului de Cartă mondială a autonomiei locale.

În ceea ce ne privește, ne raliem opiniei profesorului Gheorghe Cornea care consideră că prin sintagma „**colectivitate locală**” doctrina europeană are în vedere unitățile administrativ-teritoriale și nu organele care exercită dreptul acestora la autonomie locală. [9, p. 59-60] În sprijinul acestei idei menționăm prevederile unor constituții europene, care prin această sintagmă înțeleg comuna (rurală sau urbană).

Constituția Franței din 4 octombrie 1958 prevede: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări. Orice altă colectivitate teritorială este creată de lege. Colectivitățile se administrează în mod liber prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege (art. 72)”. [10, p. 59-60]

Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978 prevede: „Constituția garantează autonomia comunelor. Acestea vor avea deplină personalitate juridică. Conducerea și administrarea lor revine consiliilor municipale respective, formate din primari și consilieri (art. 140)”. [11]

Constituția Belgiei (art. 108) consacră aplicarea următoarelor principii: alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale; descentralizarea de atribuții către instituțiile provinciale și comunale; desfășurarea în public a ședințelor consiliilor provinciale și comunale în limitele stabilite de lege; bugetele și profiturile să fie date publicității; intervenția autorității de tutelă sau a puterii legislative pentru a împiedica violarea legii sau lezarea interesului general. [12]

Constituția Cehiei din 16 decembrie 1992 prevede: „Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivitățile teritoriale administrative de bază. Colectivitățile teritoriale autoadministrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile (art. 99)”. [13]

Conform Constituției Ungariei (art. 42), autonomia locală constituie „rezolvarea autonomă și democratică a problemelor locale de interes public care vizează comunitatea alegătorilor, exercitarea în interesul locuitorilor a puterii publice locale”. [14, p. 458]

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 prevede: „Comuna este unitatea administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației (art. 136, alin. I)”. [15, p. 397]

Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 prevede: „Comuna constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale (art. 164, alin. 2)”; „Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege (art. 164, alin. 2)”; „Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive (art. 169, alin. 1)”. Polonia și-a asigurat foarte devreme, în martie 1990, un grad ridicat de autonomie locală și de competență culturală, prin „Actul de guvernare teritorială”. [16]

Constituția Republicii Moldova (art. 109) [17] stabilește că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În general, doctrina franceză acceptă dubla natură a colectivităților locale, aceea de „colectivitate descentralizată” și de „circumscripție teritorială a statului”. [18, p.331]

Sintagma „**în cadrul legii**” relevă faptul că autonomia locală trebuie să se stabilească în limite legale, adică competențele autorităților locale să se subordoneze legii.

Totodată, autonomia locală este recunoscută tuturor locuitorilor dintr-o unitate

administrativ-teritorială, autonomia neacordându-se pe baze etnice. Profesorul Ion Diaconu preciza că „gradul de autonomie se raportează la toate unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziția etnică a populației. Autonomia nu este un drept al unei colectivități etnice, ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizat”. [19, p. 8]

Pentru o bună și reușită aplicare a principiului autonomiei locale, acesta trebuie să dispună și de o protecție legală. În acest sens Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale” (art. 11) consacră: „Colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în Constituție și în alte acte ale legislației interne”.

Autonomia locală nu este doar un drept, ci și o obligație pentru autoritățile reprezentative ale colectivităților locale de a gestiona și de a rezolva eficient problemele acestor colectivități. [20, p. 354]

Acest principiu acordă autorităților administrației publice locale dreptul și capacitatea efectivă de a dispune de toate măsurile pentru satisfacerea intereselor locuitorilor acestor unități. [21, p. 83]

Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Din analiza acestui alineat reiese că autonomia locală vizează trei componente: **organizatorică, funcțională și gestionară**. Autonomia locală se referă, pe de o parte, la organizarea și funcționarea administrației publice locale, iar pe de altă parte, la gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

**Componenta organizatorică** se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale. În această privință Constituția face trimitere la dispozițiile legii nr. 436 din 28.12.2006 care prevede că modul de alegere a consiliilor locale și a primari-

lor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege. Și consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii.

**Componenta funcțională** reprezintă competența autorităților administrației publice locale de a rezolva o parte importantă a treburilor politice fără intervenția altor autorități. [22, p. 57] Principiul autonomiei locale presupune ca organele administrației publice locale să hotărască în mod independent pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unităților administrativ-teritoriale.

Însă principiul autonomiei locale presupune o delegare a competențelor către autoritățile locale numai de ordin administrativ, nu și legislativ, astfel încât autoritățile administrative teritoriale „nu pot recurge la modificarea structurii administrative stabilite prin lege și nici nu pot crea alte autorități administrative”. [23, p.138]

**Componenta gestionară** se regăsește în existența unui buget propriu, adică a unor mijloace (venituri) materiale și bănești proprii, care să-i permită rezolvarea unor probleme locale. Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetele unităților administrativ-teritoriale și au dreptul să instituie impozite și taxe locale, în condițiile legii, deoarece o adevărată autonomie locală nu poate exista fără o autonomie financiară.

Una dintre cele mai dificile probleme ale autonomiei locale o constituie autonomia financiară.

Administrația publică locală trebuie să aibă resurse proprii suficiente, de care să dispună în mod liber în exercițiul componentelor lor, obținându-se, astfel, o autonomie financiară reală.

În final, putem trage concluzia că principiul de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă și presupune, astfel, transferarea unor competențe de la nivel central la nivel local, unde autonomia locală asigură un grad înalt de demo-

crație, fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune și reprezentând chintesența întregii activități de administrație publică din unitățile administrativ-teritoriale.

Putem spune însă că, oricât de largă este

autonomia locală și deci competențele autorităților alese, autoritățile își desfășoară activitatea în cadrul unui stat (unitar) și nu în afara acestuia. Principiul autonomiei locale nu poate fi conceput decât în anumite limite.

### NOTE

[1] Recomandarea nr. 34/1997 a CPLRE asupra proiectului Cartei europene a autonomiei regionale, adoptat la data de 5 iunie 1997 în cadrul celei de-a patra sesiuni plenare a Congresului Puterilor Locale și Regionale, Consiliul European.

[2] Recomandarea nr. 98/2001 a CPLRE asupra proiectului Cartei mondiale a autonomiei locale, adoptată la data de 31 mai la Strasbourg.

### BIBLIOGRAFIE

1. Popa, Eugen. Autonomia locală în România. Editura All Beck, București, 1999, 214 p.
2. Vida, I. Administrația publică și autonomia locală. În „Dreptul”, nr. 10-11/1994, p. 51-53.
3. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves. Traite de droit administratif. Tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 104.
4. Creangă, Ion. Curs de drept administrativ. Vol. II, Ed. Epigraf, Chișinău, 2005, 346 p.
5. Prelot, M., Boulois, J. Institutions politiques et droit constitutionnel. Daloz, Paris, 1987, 906 p.
6. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985. În: [http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199\\_1997.php](http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php)
7. Manda, Corneliu. Dreptul colectivităților locale. Editura Lumina Lex, București, 2005, 436 p.
8. Cornea, Gheorghe. Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România. Revista „Dreptul”, nr. 10/2002, București, p. 56-68.
9. Cornea, Gheorghe. Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România. Revista „Dreptul”, nr. 10/2002, București, p. 59-60.
10. Cornea, Gheorghe. Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România. Revista „Dreptul”, nr. 10/2002, București, p. 59-60.
11. Constituția Regatului Spaniei din 29.12.1978, cu modificări. În: <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>
12. Constituția Regatului Belgiei din 17.02.1994, cu modificări. În: [http://www.senate.be/senbeldocs/constitution/const\\_fr.html](http://www.senate.be/senbeldocs/constitution/const_fr.html)
13. Constituția Republicii Cehe din 16.12.1992, cu modificări. În: [http://www.usoud.cz/pages/prav\\_uprava/ustava.html](http://www.usoud.cz/pages/prav_uprava/ustava.html)
14. Guceac, Ion. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. Edificarea statului de drept, Transparency International – Moldova, p. 103-109.
15. Guceac, Ion. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. Edificarea statului de drept, Transparency International – Moldova, p. 103-109.
16. Constituția Republicii Polone din 02.04.1997, cu modificări.
17. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/18.08.1994.
18. Rivero J. Droit administratif. Neuvieme edition, Daloz, Paris, 1980, p. 330-332.

19. Deaconu, Ștefan. Bună guvernare și descentralizare. Revista de drept public, nr. 3/2003, p. 21-27.

20. Preda, Mircea. Drept administrativ. Partea generală. Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.

21. Zaharia, Gheorghe. Drept administrativ român. Editura Ankarom, Iași, 1996, p.372.

22. Petrescu, Rodica. Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României. Revista Transilvăneană de Științe Administrative, nr.1(2), 1999, Cluj-Napoca, p. 59.

23. Preda, Mircea. Drept administrativ. Partea generală. Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.

**Prezentat:** 8 septembrie 2016.

**E-mail:** nataliabantus@gmail.com