

**VIOLETA-IRINA STRATAN**

***Autonomie locală și subsidiaritate  
în dreptul francez și în dreptul român***

**VIOLETA-IRINA STRATAN**

**Autonomie locală și subsidiaritate  
în dreptul francez și în dreptul român**

---

**Universul Juridic**  
București  
-2014-

**Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2014, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României  
STRATAN, VIOLETA-IRINA**

**Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez  
și în dreptul român / Violeta-Irina Stratan. - București :**

Universul Juridic, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-458-5

34

**REDACȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**



## Abrevieri

AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
AUB	Analele Universității din București
alin.	alineat
art.	articol
CC	Conseil Constitutionnel (Consiliul Constituțional)
CCR	Curtea Constituțională a României
CE	Conseil d'Etat (Consiliul de Stat)
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
DA	Droit Administratif
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
dir.	sous la direction de
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
JORF	Journal Officiel de la République Française
LPA	Les Petites Affiches
OG	Ordonnance du Gouvernement
OUG	Ordonnance d'Urgence du Gouvernement
PUAM	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses Universitaires de France
PUR	Presses Universitaires de Rennes
RAJF	Revue de l'actualité juridique française
RDP	Revue du Droit Public/Revista de Drept Public
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
SIG	Servicii de interes general
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TCE	Tratatul de instituire a Comunității Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană

## Notă introductivă

Juxtapunerea termenilor „autonomie locală” și „subsidiaritate” ar fi părut cel puțin ciudată în urmă cu douăzeci de ani, din cauza inexistenței unei legături evidente între aceste două noțiuni în sistemele juridice analizate în cadrul studiului de față. Totuși, în zilele noastre, între varianta franceză a autonomiei locale, de tip descendent (*top down* sau descentralizare) și cea de tip ascendent (*bottom up* sau subsidiaritate) par să existe din ce în ce mai multe puncte comune<sup>1</sup>. Într-adevăr, începând din anul 2003, revizuirea Constituției Franței a ocazionat numeroase tentative de apropiere între cele două principii, datorate cu precădere introducerii „tacite” a subsidiarității în textul constituțional francez și obiectivelor reformei descentralizatoare preconizate de revizuirea constituțională. Principiului libertății de administrare a colectivităților teritoriale locale – versiune franceză a autonomiei locale care, încă de la consacrarea sa, a explicat și sprijinit descentralizarea într-un stat prin excelență centralizat – i s-a alăturat principiul subsidiarității, menit să consolideze și să perfecționeze procesul de descentralizare.

De altfel, în anul 2006, ca urmare a revizuirii constituționale din 2003, Franța a ratificat în sfârșit Carta europeană a autonomiei locale, după o întârziere datorată, potrivit specialiștilor, unei reticente născute tocmai din enunțarea principiului subsidiarității în acest document internațional și temerii legate de aptitudinea „autonomiei” de a dezvolta anumite particularități locale de natură să pună în pericol principiul egalității<sup>2</sup>. Nu este întâmplător faptul că ratificarea tardivă a acestui „prim și unic instrument juridic internațional ce garantează dezvoltarea principiilor descentralizării și autonomiei locale”<sup>3</sup> a intervenit ulterior primei revizuirii constituționale referitoare la colectivitățile teritoriale

---

<sup>1</sup> A. Delcamp, M.-J. Tulard, *Une décentralisation à la recherche d'un second souffle*, în A. Delcamp, J. Loughlin (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, La documentation française, Paris, 2002, p. 153.

<sup>2</sup> C. Bosser, *La Charte européenne de l'autonomie locale enfin ratifiée!*, în DA nr. 10/2006, p. 144.

<sup>3</sup> P. Williams-Riquier, *La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation*, în RFAP nr. 1/2007, pp. 191-202.

locale<sup>1</sup>. Ea reprezintă angajamentul Franței, alături de toate celelalte state membre ale Consiliului Europei, de a amenaja în cadrul organizării sale interne o nouă distribuire a puterilor și competențelor, care să promoveze un principiu al proximității operând în favoarea nivelurilor teritoriale infrastatale, în numele eficacității și democrației. Or, revizuirea constituțională din anul 2003 constituie premisa absolut necesară pentru punerea în practică a acestui angajament și a noului mod de repartizare a puterilor și competențelor, în special datorită introducerii în textul fundamental a principiului subsidiarității, prin intermediul noului articol 72 din Constituție.

România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale cu zece ani înaintea Franței, în 1997, pe vremea când descentralizarea nu avea un trecut foarte îndepărtat în țara noastră. Încă de atunci legiuitorul român s-a străduit să armonizeze legislația internă referitoare la administrația publică locală cu normele consacrate în Carta europeană, pe de o parte, și cu dispozițiile similare ale dreptului Uniunii Europene, pe de altă parte. Dacă autonomia locală este consacrată în Constituția României drept principiu fundamental al administrației publice locale, principiul subsidiarității nu și-a găsit încă o consacrare constituțională, dar se regăsește *expressis verbis* în numeroase texte normative cu forță juridică inferioară, din domeniul administrației publice locale sau din cel al serviciilor publice.

Lucrarea de față își propune să analizeze autonomia locală și subsidiaritatea într-o perspectivă comparativă, prezentându-le mai întâi în cadrul sistemului juridic francez și apoi în cel al sistemului juridic român, fiind de notorietate faptul că acesta din urmă cunoaște împrumuturi masive de la cel dintâi, mai ales în domeniul dreptului public, și în special al dreptului administrativ. Împrumuturile sunt atât de fidele și asemănările atât de vizibile încât putem vorbi chiar de un soi de aculturație juridică. Deși dreptul nostru administrativ nu a suferit o „transformare globală [...] care să implice punerea în practică a unor mijloace de constrângere de natură și grade diferite”<sup>2</sup> la contactul cu dreptul administrativ francez, transferurile juridice provenind din Hexagon sunt evidente. Succesul acestora – justificat, pe de o parte, de

---

<sup>1</sup> E. Brosset, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République*, în RFDC nr. 4/2004, pp. 695-739.

<sup>2</sup> N. Rouland, *L'Antropologie juridique*, PUF, Paris, 1995, p. 88.

similitudinea trăsăturilor fundamentale dintre cele două ordini juridice (sub aspectul formei de guvernământ, al regimului politic și al organizării administrativ-teritoriale), iar pe de altă parte, de nevoia dreptului nostru administrativ de a adopta, la ceas de reformă, un model nou, provenit dintr-o societate ale cărei trăsături fundamentale nu diferă prea mult de cea în care operează normele sale – ne permite raportarea la noțiunea de aculturație. Domeniul care face obiectul studiului nostru abundă de asemenea transferuri juridice, al căror rol s-a dovedit extrem de important în evoluția sa de la o administrație centralizată, moștenire a unui sistem totalitar, spre regimul de autonomie locală care îl caracterizează în prezent.

Autonomia locală se identifică, în sistemul juridic francez, cu libertatea de administrare a colectivităților teritoriale locale. Consacrată la nivel constituțional încă din anul 1946, aceasta din urmă „are nevoie de lege pentru a exista, însă (...) în egală măsură poate fi pusă în pericol de aceasta, într-atât existența sa depinde de ea”<sup>1</sup>. Constituția franceză încredințează legii sarcina definirii conținutului concret al libertății de administrare. Astfel, potrivit articolului 34, legea stabilește principiile fundamentale ale libertății de administrare a colectivităților teritoriale, ale competențelor și resurselor acestora. Pe de altă parte, conform articolul 72, colectivitățile teritoriale ale Republicii se administrează liber, prin consilii alese și dispun de o putere de reglementare pentru exercitarea competențelor ce le revin, în condițiile prevăzute de lege. Sintetic, doctrina definește libertatea de administrare ca fiind facultatea colectivităților teritoriale de a gestiona toate problemele care le privesc, de a-și conduce destinul în mod liber. În mod tradițional, ea implică deopotrivă recunoașterea, în favoarea colectivităților teritoriale locale, a unor competențe materiale suficient de extinse pentru a le prezerva libertatea de acțiune, dar și înzestrarea lor cu o reală capacitate de decizie care să le permită să-și gestioneze interesele, altfel spus cu mijloace proprii adecvate exercitării efective a competențelor recunoscute de lege<sup>2</sup>. La rândul său, sistemul juridic român se bazează pe o

---

<sup>1</sup> M. Bourjol, *Statut constitutionnel, exercice de la libre administration*, in *Jurisclasseurs, Collectivités territoriales*, fasc. 23, mis à jour au 23 octobre 2003, p. 3 *apud* Estelle Brosset, *op. cit.*, 2004.

<sup>2</sup> H. Alcaraz, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité*, în RFDA nr. 3/2009, p. 497.

definiție legală a principiului constituțional al autonomiei locale, potrivit căreia aceasta reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Este evident faptul că noțiunea de „capacitate efectivă” la care face referire legiuitorul român nu poate fi concepută în absența unor largi competențe materiale conferite colectivităților locale ori a resurselor necesare adecvate punerii în practică a acestora.

În cadrul dreptului public european, principiul subsidiarității se manifestă pe două paliere: pe cel al repartizării competențelor între stat și colectivitățile teritoriale infrastatale – sub denumirea de subsidiaritate teritorială – și pe cel al relațiilor dintre autoritățile publice și persoanele juridice de drept privat – sub denumirea de subsidiaritate funcțională<sup>1</sup>. Principiu de organizare socială, el tinde să dezvăluie criteriile de repartizare a competențelor și de atribuire a autorității în cadrul oricărei societăți<sup>2</sup>. Subsidiaritatea vizează în principal limitarea intervenției unui nivel superior, care nu va fi autorizat să acționeze, în virtutea sa, decât dacă este în măsură să o facă cu mai multă eficacitate decât nivelurile inferioare lui, rolul său fiind astfel redus la cel de sprijin, de ajutor în caz de nevoie<sup>3</sup>. Din această perspectivă, principiul subsidiarității este de natură să consolideze autonomia locală, în ambele sisteme juridice analizate, mai întâi datorită aplicabilității sale în domeniul competențelor colectivităților teritoriale locale, unde poate aduce un plus de claritate, de realism și de pragmatism. De asemenea, el poate influența și participarea la viața publică, domeniu în care poate induce anumite concepții inspirate de filozofia care îi stă la bază și care este o filozofie a acțiunii. Aceasta are vocația de a deveni motorul unei noi forme de cetățenie, cea a unei puternice voințe de a acționa.

După această trecere în revistă a principalelor linii directoare ale demersului nostru, considerăm că se impune să facem câteva precizări cu privire la conținutul acestuia. Mai întâi, dat fiind faptul că organizarea administrativ-teritorială a României nu cunoaște noțiunea de colectivități teritoriale de peste mări, ne-am limitat, din rațiuni de echilibru, la studiul

---

<sup>1</sup> D. Déom, *Introduction*, în R. Andersen, D. Déom (dir.), *Droit administratif et subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 12-13.

<sup>2</sup> Ch. Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarité et les difficultés de son application*, în Hugues Portelli (dir.), *La décentralisation française et l'Europe*, Pouvoirs Locaux, Boulogne, Billancourt, 1993, p. 235.

<sup>3</sup> J.-L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ellipses, Paris, 1997, p. 7.

colectivităților teritoriale franceze metropolitane. Apoi, se cuvine să precizăm și faptul că nu am optat pentru o descriere exhaustivă a autonomiei locale în sistemele juridice avute în vedere, ci am analizat doar acele elemente ale sale care pot constitui un teren fertil pentru influența principiului subsidiarității. În sfârșit, pentru că scopul nostru nu a fost acela de a prezenta o istorie detaliată a principiului subsidiarității, ne-am oprit numai la acele momente din evoluția sa pe care le-am considerat indispensabile înțelegerii implicațiilor sale pentru autonomia locală.

# Partea întâi

## Autonomia locală și caracteristicile sale în statele unitare

---

### Titlul I. Varianta franceză a autonomiei locale: libertatea de administrare a colectivităților teritoriale locale

#### Capitolul 1

#### *Natura juridică a libertății de administrare a colectivităților teritoriale franceze*

În pofida ambiguității termenului „autonomie”<sup>1</sup>, semnificația de bază a acestuia este dată de etimologie: întrucât *autos* înseamnă în limba greacă „sine însuși” și *nomos*, norme, o entitate autonomă este o entitate capabilă să se conducă după propriile sale legi<sup>2</sup>. Pe cale de consecință, pentru ca un regim de administrație publică locală să poată fi calificat drept autonom, el trebuie să confere colectivităților pe care le guvernează posibilitatea de a-și crea propriile norme, cu alte cuvinte o putere normativă proprie. Puterea normativă desemnează, în acest context, puterea de a adopta norme juridice, de a lua decizii creatoare de drepturi și obligații atât în privința destinatarilor lor (administrații), cât și a autorilor lor (în speță colectivitățile locale)<sup>3</sup>.

Literatura de specialitate relevă faptul că, pentru a se circumscrie noțiunii de autonomie, puterea normativă recunoscută colectivităților teritoriale locale trebuie să prezinte anumite caracteristici de independență. Astfel, o autonomie veritabilă presupune ca puterea normativă ce o definește să fie independentă fie sub aspectul izvorului său (cu alte

---

<sup>1</sup> C. Cadoux, *Le concept d'autonomie en France (Théorie et pratique)*, R.S.A.M.O., décembre 1989, p. 208 *apud* M. Joyau, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, Paris, 1998, p. 5.

<sup>2</sup> C. Olivesi, *Autonomies*, în *Pouvoirs Locaux*, 72 I/ 2007, pp. 129-137.

<sup>3</sup> M. Joyau, *op. cit.*, 1998, p. 5-6.