

Principiul deconcentrării în administrația publică

Lector univ. dr. Gîrleşteanu George*

L'apparition en plan constitutionnel roumain par la revision du an 2003 de l'institution de deconcentration représente une reconnaissance de la valeur intrinsèque de cette institution utilisée antérieurement seulement au niveau doctrinaire et peut-être au niveau du langage juridique commun. La consécration constitutionnelle de la deconcentration, par l'article 120 alin. (1) peut attirer automatiquement la création des conséquences normatifs qu'on peut transposer dans des obligations générales, quelles si on peut comprendre on comprend aussi la modalité d'organisation de la société roumaine.

I. Fundamentul juridic al principiului

Principiul deconcentrării cunoaște în sistemul juridic român o dublă fundamentare: constituțională și legală. Valoarea constituțională conferită principiului deconcentrării rezultă din cuprinsul dispozițiilor **art. 120 alin. (1)** din actul fundamental: *"Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice"*.

De asemenea, acest principiu se regăsește normat și în **art. 2 alin. (1)** din **Legea nr. 215/2001** a administrației publice locale¹ ca unul dintre principiile fundamentale în baza căruia se organizează și funcționează administrația publică locală: *"Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice (...)"*.

După cum se poate observa, ambele acte normative utilizează sintagma de "deconcentrare" prin referirea directă la anumite structuri ale administrației publice locale, "serviciile publice". S-ar părea, la prima vedere, într-o interpretare strictă și rigidă a textelor normative în cauză, că fenomenul deconcentrării ar trebui să privească doar aceste organisme administrative, serviciile publice. O astfel de interpretare limitativă nu poate fi însă primită, o asemenea exprimare a constituentului și a legiuitorului fiind deficitară și problematică, mai ales prin prisma faptului că în acest mod instituția prefectului, principalul exponent al deconcentrării, nu-și găsește locul în cadrul principiului. Prefectul nu intră în sfera structurilor administrative ale serviciilor publice și totuși reprezintă o instituție fundamentală prin intermediul căruia Guvernul exercită competențele sale specifice indirect în teritoriu [**art. 123 alin. (1)** din Constituție dispune că *"Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București"*].

* Autorul este cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova.

¹ republicată în *M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007* și actualizată până la data de 16 martie 2008 prin modificările și completările aduse de: Ordonanța de urgență nr. 20 din 27 februarie 2008 și Legea nr. 35 din 13 martie 2008.

Principiul deconcentrării, ca principiu fundamental de organizare și funcționare a administrației publice locale, după cum vom observa în continuare, privește raporturile dintre puterea centrală și diferitele structuri repartizate ale acesteia în teritoriu.

Mai trebuie precizat că principiul deconcentrării în sistemul administrației publice dobândește valoare constituțională abia prin revizuirea din anul 2003. Constituția României adoptată în anul 1991 prevedea în **art. 119 alin. (1)** faptul că "*Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice*".

Utilizarea de către constituantul român a conceptului de "*descentralizare*" alături de cel de "servicii publice", mai ales prin prisma dispozițiilor **art. 122 alin. (2)** care dispunea că prefectul "conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor", constituia o greșeală care a condus la o "abandonare" a instituției deconcentrării în perioada imediat următoare la nivelul doctrinei juridice și a cadrului legislativ românesc. Descentralizarea presupune exercitarea unor competențe delegate în condiții de autonomie de către autorități locale care sunt alese, fără existența unor raporturi de subordonare ierarhică față de eșaloanele superioare ale administrației publice.

II. Instituția juridică a deconcentrării

1. Coordonatele generale ale instituției. Deconcentrarea reprezintă în principal o formă a centralizării, o modalitate concretă de ameliorare a consecințelor negative rezultate din procesul de centralizare pură. Astfel, fundamentele deconcentrării se regăsesc în carențele sistemului centralizat și în necesitatea de a corecta într-o anumită măsură aceste carențe.

Deconcentrarea reprezintă o modalitate de repartizare a competențelor sub semnul unei singure entități juridice, statul, ce se produce de sus în jos, în profitul eșaloanelor locale². Prin deconcentrare sunt atribuite competențe reprezentanților puterii centrale în teritoriu. Beneficiarii acestor delegări de competențe sunt funcționari sau organe care în continuare rămân într-un raport de subordonare ierarhică față de autoritatea centrală și care nu sunt supuși unui "control democratic al electorilor", fiind numiți.

Autoritatea locală beneficiară a transferului de competențe prin această formă de organizare internă a statului apare astfel ca o autoritate în primul rând executantă, ce nu poate să edicteze reguli juridice aplicabile la nivel local decât în cadrul strict al competențelor pe care le deține prin lege³.

Totuși, chiar dacă suntem în prezența unui raport de subordonare ierarhică, deconcentrarea presupune un transfer real de competențe, astfel încât autoritățile deconcentrate sunt singurele competente să adopte decizii în domeniile concesionate, superiorul ierarhic neputând să se substituie juridic acestora. Statul recunoaște astfel agenților săi repartizați în teritoriu o anumită putere decizională, întotdeauna

² ALAIN LARANGÉ, *La déconcentration*, Ed. L.G.D.J, Paris, 2000, p. 2.

³ *Idem.*, p. 23.

de natură administrativă, aceștia putând adopta decizii originare prin care să exprime necesitățile și interesul local.

Deconcentrarea se constituie într-o "atenuare a rigidității centralizării"⁴ pure, având drept scop o mai bună coordonare a deciziei administrative, o decongestionare a centrului statal și o mărire a eficacității sistemului administrației de stat. Apariția acestei tehnici este veche, ea fiind utilizată de-a lungul timpului de către perși (satrapul), romani (guvernatorul), otomani (pașa) etc⁵.

2. Critica definiției legale a deconcentrării. Definiția legală a deconcentrării ne este oferită de **art. 2 lit. j) din Legea-cadru nr. 195/2006** a descentralizării⁶: "*redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu*".

Această definiție furnizată de către legiuitorul român apare la prima vedere în deplină concordanță cu prevederile constituționale prin faptul că transmiterea de competențe de la nivel central are drept beneficiare structurile de specialitate din plan local ale anumitor autorități centrale, constituentul utilizând în acest sens sintagma de "deconcentrarea serviciilor publice".

Totuși, după cum enunțasem anterior, nu putem fi de acord nici cu o asemenea definiție legală a deconcentrării. Analiza acestei dispoziții legale conduce la următoarea concluzie falsă: deconcentrarea privește un transfer de competențe de sus în jos și vizează subiecte de drept circumstanțiate: pe de o parte, ministerele și alte organe de specialitate de la nivel central, iar pe de altă parte, structurile de specialitate ale primelor din plan local.

Practic, legiuitorul limitează sfera subiectelor specifice acestei tehnici la acelea pe care el însuși le enumeră. Or, același legiuitor uită să includă în această sferă poate cea mai elocventă instituție teritorială prin care se realizează deconcentrarea: prefectul. Prefectul este reprezentantul Guvernului în teritoriu, fiind numit și exercitând competențe delegate de către acesta. Activitatea prefectului la nivelul unităților administrativ-teritoriale se desfășurază sub imperiul principiului subordonării ierarhice directe față de executivul central, acesta din urmă putând să îl sancționeze în cazul în care nu este mulțumit de rezultatele acțiunilor acestuia. De asemenea, nu trebuie uitat faptul că, potrivit **art. 123 alin. (2)** din Constituție, prefectul este conducătorul structurilor administrative locale ale autorităților publice centrale.

Astfel, considerăm că atât constituentul, cât și legiuitorul în aplicarea dispozițiilor actului fundamental, au procedat greșit, restrângând nepermis tehnica deconcentrării doar cu privire la serviciile publice ale autorităților centrale.

⁴ CHARLES DEBBASCH, FRÉDÉRIC COLIN, *Administration publique*, 6^e édition, Ed. Economica, Paris, 2005, p. 230.

⁵ DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol. I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 118.

⁶ publicată în *M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006*.

III. Consecințele juridice ale principiului deconcentrării

Normarea la nivel constituțional a principiului deconcentrării [art. 120 alin. (1)] produce în plan normativ o serie de consecințe juridice transpuse în obligații specifice ce incumbă puterii publice.

1. *O primă consecință juridică* ce se impune este aceea că se creează o *obligație negativă de limitare a intervențiilor de natură decizională directe ale statului*, mai exact ale centrului etatic, în planul relațiilor sociale locale în materie administrativă. Această obligație juridică generală trebuie corelată fără îndoială cu un alt principiu constituțional, al subordonării ierarhice a tuturor structurilor administrative față de Guvern, care exercită conducerea generală a administrației publice. Cele două principii constituționale, principii cu aceeași valoare juridică, trebuie înțelese într-o manieră aparte care să le permită o existență comună la nivelul dreptului fără apariția unor contradicții prin prisma consecințelor juridice rezultate din esența fiecăruia.

Astfel, putem afirma că sistemul autorităților administrației publice se fundamentează de principiu pe subordonarea ierarhică, fenomenul centralizării statului în acest cadru neputând fi negat, dar trebuie în mod obligatoriu ca puterea centrală să se limiteze în ceea ce privește exercitarea directă a competențelor sale asupra colectivităților locale și să delege, pe cât posibil, a mare parte a acestor competențe unor autorități publice locale care vor acționa în numele său și sub controlul său.

2. *O a doua consecință juridică* rezultată din principiul constituțional al deconcentrării se prezintă din nou sub forma unei obligații ce are drept debitor puterea publică, și anume *obligația de a asigura mijloacele concrete prin care să se realizeze deconcentrarea*, adică de creare a unor structuri administrative cu capacitate decizională reală, nu doar instituită la nivel formal. Constituantul însuși, în considerarea unei astfel de obligații a statului, a procedat la o trasare preliminară a unor astfel de structuri administrative, precum prefectul, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor în teritoriu sau alte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Se observă că prin actul fundamental s-a creat un cadru general de structuri deconcentrate, revenind puterii publice centrale obligația de a crea autorități decizionale reale prin care acest cadru constituțional să nu rămână o simplă formă fără un conținut concret⁷.

3. De asemenea, *o altă consecință juridică* ce se creează prin normarea deconcentrării la nivelul actului fundamental constă într-o *obligație pozitivă de transmitere a unor competențe de natură administrativă reale autorităților publice numite* de către puterea centrală în teritoriu. Aceste structuri teritoriale deconcentrate trebuie să aibă o reală capacitate decizională în materie administrativă la nivel local și nu să se transforme în simple cadre de exercitare a puterii centrale, simple executante ale unor ordine de la nivel central. Gradul de

⁷ trebuie precizat că o astfel de obligație în mod evident are doar un caracter relativ, anumite ministere, prin activitatea specifică pe care o desfășoară, neavând nevoie să-și creeze servicii publice deconcentrate în teritoriu – Ministerul Afacerilor Externe.

deconcentrare a statului depinde de raportul competențelor partajate între centru și extremități.

Deconcentrarea presupune posibilitatea exercitării și exprimării unei voințe distincte a acestor autorități deconcentrate față de voința centrului. Suntem practic în prezența unui mandat de drept public⁸ ce presupune două tipuri de voință, voința puterii centrale și voința autorităților deconcentrate, cea din urmă trebuind să fie conformă primeia într-o manieră originară. Aceste autorități deconcentrate trebuie să poată să adapteze prin deciziile lor coordonatele generale ale politicii puterii centrale la specificul colectivităților locale.

IV. Dreptul de tutelă administrativă⁹

Din cele prezentate anterior și după cum Constituția însăși impune prin **art. 102 alin. (1)** care normează un drept al Guvernului de conducere generală a administrației publice, rezultă că puterea centrală exercită un *drept de tutelă administrativă generală*¹⁰ asupra structurilor administrative din teritoriu.

Acest drept de tutelă administrativă are un conținut specific în funcție de subordonarea sau nesubordonarea directă a autorităților publice locale față de centru. Subiectele de drept public asupra cărora se exercită acest drept de tutelă sunt, pe de o parte, structurile administrative deconcentrate (prefectul, serviciile publice deconcentrate și celelalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale), iar pe de altă parte, autoritățile locale autonome (primarul și Consiliile locale și județene).

Dreptul de tutelă asupra structurilor teritoriale deconcentrate reprezintă un drept a cărui natură presupune în principiu toate consecințele normative ce

⁸ pentru mai multe detalii cu privire la instituția mandatului în dreptul public și deosebirile care apar față de existența sa la nivelul dreptului privat a se vedea DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol. I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 105-112.

⁹ pentru mai multe detalii dintr-o perspectivă tehnică cu privire la instituția tutelii administrative în dreptul român a se vedea: MIRCEA PREDA, *Drept administrativ. Partea generală*, ediția a IV-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 247-250; CORNELIU LIVIU POPESCU, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 203-233; CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *Dreptul colectivităților locale*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 296-305; ANTONIE IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, ediția a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 466-469; CORNELIU LIVIU POPESCU, *Tutela exercitată de prefect asupra actelor autorităților administrative ale colectivităților locale în lumina Legii nr. 69/1991, republicată în 1996*, Revista Dreptul nr. 8/1996, p. 62-69.

¹⁰ regimul clasic de tutelă administrativă este specific sistemului de drept francez și presupunea un control administrativ a priori ce permitea reprezentanților statului să anuleze actele adoptate de către colectivitățile locale înainte ca acestea să producă efecte juridice (procedură prealabilă de aprobare). Suprimarea regimului administrativ de tutelă se produce prin Legea franceză nr. 82-213 din 2 martie 1982, moment în care se produce o transformare a tutelii a priori exercitată de către prefect într-un control jurisdicțional a priori acordat judecătorului administrativ. Aceasta este și varianta adoptată de către constituantul român din 1991 sub influența sistemului de drept din hexagon, formă în care instituția prefectului ca reprezentant al Guvernului în teritoriu joacă încă un rol important. Pentru mai multe detalii cu privire la regimul administrativ de tutelă și evoluția instituțională a acestuia la nivelul actelor normative și jurisprudenței Consiliului Constituțional francez a se vedea MICHAEL VERPEAUX, *Les collectivités territoriales en France*, 3^e édition, Ed. Dalloz, 2006, p. 127-144.

rezultă din subordonarea ierarhică a acestor autorități față de centru: dreptul de a modifica, suspenda sau revoca actele adoptate de către acestea sau dreptul de sancționa aceste structuri (posibilitatea constituțională și legală de creare a acestor organisme de execuție și organizare a executării deciziilor normative centrale, permite prin paralelism și posibilitatea de revocare din funcție sau chiar de dizolvare a acestora ca una dintre cele mai aspre sancțiuni).

Acest drept se exercită fie *direct* de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale față de propriile structuri de specialitate din teritoriu sau de către Guvern asupra reprezentanților săi în teritoriu, prefectii, fie *indirect* de către prefectii asupra serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, pe care le conduce¹¹.

Dreptul de tutelă asupra autorităților locale autonome se exercită într-o modalitate indirectă, prin intermediul instituției prefectului, și este circumstanțiat de către constituantul român în **art. 123 alin. (5)**: "*Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept*". Fundamentul acestui drept de tutelă rezidă în fapt în respectul principiului constituțional al legalității impus prin **art. 1 alin. (5)** din Constituție. Acest control efectuat de către prefect reprezintă una dintre modalitățile de asigurare a preeminenței intereselor naționale asupra intereselor locale și de prevalare a unității juridice a statului¹².

Aceste autorități locale nu se găsesc într-un raport de subordonare directă față de puterea centrală, având un caracter autonom, fiind alese și reprezentând voința electoratului local, însă, plasarea lor de către însuși constituantul român în cadrul sistemului administrației publice și atribuirea competenței generale de conducere a acestui sistem Guvernului, le plasează sub imperiul unei *subordonări virtuale*, am putea spune, față de centru.

Nu trebuie uitat faptul că aceste autorități locale beneficiază în același timp de toate consecințele juridice rezultate din consacrarea constituțională a principiilor descentralizării și autonomiei locale. Dar libertatea de administrare de care se bucură colectivitățile teritoriale își găsește întotdeauna limita în prerogativele statului, aceste prerogative neputând fi "*nici restrânse nici private de efect, nici chiar temporar; intervenția legiuitorului este deci subordonată condiției ca controlul administrativ (...) să permită asigurarea respectului legilor și (...) salvagardarea intereselor naționale (...)*" (Consiliul Constituțional francez, **Dec. nr. 82-137 din 25 februarie 1982**). Aceste exigențe constituționale sunt satisfăcute prin acordarea posibilității reprezentantului statului în teritoriu de a supune

¹¹ VERGINIA VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ediția a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 362.

¹² MICHAEL VERPEAUX, *op.cit.*, p. 128.

deciziile organelor și persoanelor reprezentative ale acestor colectivități teritoriale unui control jurisdicțional¹³.

Nevoia de armonizare a principiilor constituționale ne permite să concluzionăm că aceste autorități se bucură de o autonomie decizională limitată de dreptul specific de tutelă administrativă exercitat de puterea centrală.

După cum se poate observa, această tutelă are un caracter particular și vizează o singură situație juridică posibilă în care poate interveni: prin atacarea în fața instanței de contencios administrativ a actelor adoptate de către autoritățile locale autonome pe motivul nelegalității acestora. Nesubordonate direct puterii centrale, autoritățile locale trebuie însă să-și desfășoare activitatea sub semnul legalității, neputând adopta acte prin care să-și depășească competențele dobândite sau care să nu fie conforme legii. Mediarea unei situații în care puterea centrală, prin reprezentantul său în teritoriu, prefectul, consideră că un act emis de aceste autorități are caracter nelegal, revine numai instanței de contencios administrativ.

Astfel, subliniem încă odată că nu avem de-a face cu o subordonare directă față de puterea centrală, ci cel mult una pe care am putea-o defini drept virtuală, deoarece aceasta, prin prefect, nu va putea să modifice, să suspende sau să anuleze actele considerate nelegale. Singura competență este instanța de judecată, iar efectul admiterii acțiunii intentate de către prefect este constituit din suspendarea efectelor actului până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei deduse judecătii.

V. Consecințele juridice ale dreptului constituțional de tutelă al prefectului

Analiza **art. 123 alin. (5)** din Constituție, care normează specificul dreptului de tutelă administrativă exercitat de către prefect, ca reprezentant al Guvernului, asupra autorităților locale alese, impune mai multe precizări prin prisma consecințelor normative pe care le crează.

1. O primă precizare apare sub forma unei obligații generale ce rezultă indirect din prevederile **art. 123 alin. (5)** din Constituție, *o obligație care incumbă prefectului de a realiza un control real de legalitate* asupra tuturor actelor administrative primite de la autoritățile locale alese. Prefectul nu se poate prevala de această obligație constituțională și trebuie să analizeze din punct de vedere al legalității fiecare act furnizat de către autoritățile locale autonome deoarece, după cum dispune **art. 1 alin. (3)** din **Legea nr. 340/2006** privind prefectul și instituția prefectului¹⁴, acesta "este *garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local*".

De altfel, în acest sens se pronunță și Consiliul Constituțional francez care, afirmând prin **Dec. nr. 93-335 din 21 ianuarie 1994** că "*echilibrul general pe care se bazează controlul de legalitate al actelor colectivităților locale de care*

¹³ MICHEL DE VILLIERS, THIERRY S. RENOUX, *Code Constitutionnel, comenté et adnoté*, Ed. Litec, Paris, 2001, p. 646.

¹⁴ republicată în *M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008*.

reprezentantul statului este ținut a-l asigura (...)", arată indirect că prefectilor le revine o obligație constituțională de efectuare a controlului de legalitate. De asemenea, dispunând prin **Dec. nr. 96-373 din 9 aprilie 1996** că "*posibilitatea de punere în practică fără întârziere a atribuțiilor pe care (n.n. reprezentantul statului) trebuie să le exercite în virtutea art. 72 (...)*", Consiliul Constituțional francez, prin referirea la absența oricărei întârzieri, indică din nou indirect caracterul obligatoriu al controlului de legalitate¹⁵ care trebuie efectuat de către prefecti și care nu constituie o facultate pentru aceștia.

2. O a doua precizare ce se impune rezultă din utilizarea sintagmei "poate" de către constituentul român ["prefectul *poate* ataca (...)"]. Folosirea acestui termen poate sugera o facultate din partea prefectului, faptul că nu ar fi obligat să sesizeze instanța de contencios administrativ, chiar și în ipoteza în care constată nelegalitatea actului controlat, și că, în același mod, acesta ar putea să renunțe la o acțiune introdusă și dedusă judecătii¹⁶. Considerăm că o astfel de interpretare nu poate fi primită și că în acest caz **art. 123 alin. (5)** are un caracter imperativ pentru prefect normând *o obligație pentru acesta de a sesiza instanța de judecată în cazul constatării stării de nelegalitate* a actului administrativ local.

3. O a treia precizare vizează crearea unei *obligații pentru autoritățile locale* enumerate în cuprinsul **art. 123 alin. (5)**, consiliul județean, consilul local, primarul, *de transmitere către prefect a actelor adoptate* de către acestea în vederea efectuării controlului de legalitate și eventual a sesizării instanței de contencios administrativ dacă se impune. Necesitatea transmiterii actului se impune prin faptul că prefectul trebuie să cunoască actul înainte de a deveni executoriu pentru a putea fi în măsură să sesizeze instanța de judecată în caz de nelegalitate a actului în considerarea obligației constituționale ce-i incumbă (Consiliul Constituțional francez, **Dec. nr. 82-137 din 25 februarie 1982**).

Pe lângă aceste autorități, deși textul constituțional nu prevede expres, dar având în vedere caracterul eligibil al acestor autorități, prin prisma ultimelor modificări și completări aduse Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, considerăm că trebuie inclus și președintele Consiliului județean care potrivit **art. 25** din lege este ales de către electoratul local. În plus, legea precitată, dispunând în **art. 106 alin. (1)** sfera actelor ce pot fi adoptate de către președintele Consiliului județean, face trimitere în **alin. (2)** la prevederile **art. 48** și **art. 49** din lege, care se aplică în mod corespunzător, aceste două articole normând procedura standard și obligatorie prin care se trimit actele adoptate prefectului.

Legea administrației publice locale face aplicația acestei obligații de transmitere a actelor adoptate ce incumbă acestor autorități locale alese prin intermediul **art. 115** care normează în **alin. (2)** că "*Dispozițiile primarului se comunică în mod obligatoriu prefectului județului, în cel mult 5 zile lucrătoare de la semnarea lor*", în **alin. (3) lit. b)** – "*Hotărârile consiliului local se comunică în*

¹⁵ art. 72 din Constituția Franței de la 1958 normază printre misiunile de bază ale reprezentanților statului, prefectilor, efectuarea controlului administrativ.

¹⁶ MICHAEL VERPEAUX, *op.cit.*, p. 131.

mod obligatoriu prefectului județului", și în alin. (4) – "Hotărârile consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului județului". O carență a modificării de dată recentă a legii o constituie necorelarea art. 115 cu noile prevederi legale introduse, în special cu art. 106. Din dispozițiile legale nu rezultă direct obligația de transmitere a actelor adoptate decât pentru primar, Consiliul local și Consiliul județean (art. 115), în ceea ce îl prevește pe președintele Consiliului județean, acesta rezultând indirect (art. 106)

Prin prisma acestei obligații ce revine autorităților locale pot fi puse mai multe întrebări de genul: care este sfera actelor ce trebuie transmise? sau care este termenul în care trebuie transmise?

Cât privește răspunsul la prima întrebare legea le identifică fie direct, *dispozițiile primarului și hotărârile Consiliilor locale și județene*, fie indirect, *dispozițiile președintelui Consiliului județean*. Oare însă toate aceste acte adoptate de către aceste autorități trebuie trimise în vederea efectuării controlului de legalitate de către prefect? Un răspuns pozitiv ar însemna că am avea de-a face cu o inflație de texte normative adresate prefectului, care ar pune problema dacă instituția în cauză ar putea face față unei astfel de situații în condițiile în care controlul legalității nu constituie decât una din atribuțiile fundamentale ale prefectului. Datorită faptului că legea nu este edificatoare în acest sens, considerăm, bazându-ne argumentația pe distincția efectuată de legiuitor cu privire la actele acestor autorități, acte cu caracter normativ sau acte cu caracter individual¹⁷, că obligația de transmitere nu privește decât o parte dintre acestea, și anume actele cu caracter normativ ca acte de drept public, fiind excluse cele cu caracter individual care privesc o relație din sfera dreptului privat¹⁸. Precizăm, de asemenea, că prefectul, în considerarea rolului și misiunii sale ca reprezentant al statului, poate efectua controlul de legalitate și asupra actelor față de care nu există o asemenea obligație de transmitere.

În ceea ce privește răspunsul la cea de-a doua întrebare, de data aceasta legiuitorul a prevăzut termene în mod expres: *5 zile* cu privire la transmiterea dispozițiilor primarului [art. 68 alin. (1) din lege] și *10 zile* cu privire la transmiterea celorlalte acte [art. 48 alin. (2) din lege]. Prevederea unor termene scurte este de înțeles prin prisma interesului autorităților locale de a-și vedea actele adoptate producând efecte juridice.

4. O a patra precizare vizează faptul că normarea unei obligații de transmitere a actelor adoptate de către autoritățile locale către prefect creează consecințe asupra momentului în care aceste acte produc efecte juridice și sunt deci obligatorii. Legea prevede într-o manieră generală că acestea devin executorii sau obligatorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică¹⁹.

¹⁷ art. 49 alin. (1), art. 68 alin. (1), art. 98 și art. 106 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

¹⁸ pentru mai multe detalii cu privire la această distincție în dreptul francez și cu privire la evoluția acesteia la nivelul actelor legislative a se vedea MICHAEL VERPEAUX, *op.cit.*, p. 137-139.

¹⁹ art. 49 alin. (1), art. 68 alin. (1), art. 98 și art. 106 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

Prin completarea dispozițiilor legale cu cele constituționale, practic avem de-a face cu două etape obligatorii și succesive în această ordine pe care trebuie să le parcurgă un act adoptat pentru a putea produce efecte juridice: transmiterea către prefect în formă scrisă prin secretarul respectivei unități administrativ-teritoriale (**art. 48** din lege) și aducerea la cunoștință publică (prin publicare oficială în monitoare). Deci, putem afirma că se creează două **condiții obligatorii pentru dobândirea caracterului executoriu** de către actele adoptate: transmiterea și publicarea²⁰.

5. O a cincea precizare se referă la faptul că transmiterea anumitor acte adoptate de către autoritățile locale prefectului creează pentru acesta pe de o parte, **o obligație de control al legalității ce trebuie efectuat într-un termen rezonabil**, în această perioadă aceste acte normative neproducând efecte juridice, iar pe de altă parte, în cazul constatării prin control a unei stări de ilegalitate, **o obligație de informare a emitentului actului** în scopul unei eventuale corectări numai de către acesta din urmă și a evitării intervenției judecătorului de contencios administrativ, pe perioada derulării procesului actul fiind suspendat de drept.

Termenul rezonabil în care trebuie efectuat controlul de legalitate reprezintă o exigență de natură constituțională și se impune prin necesitatea rezolvării rapide și prompte a problemelor ce pot apărea la nivelul colectivităților locale, o tergiversare prea mare din partea prefectului putând produce blocaje instituționale și consecințe negative în plan local. De altfel legea administrației publice locale face trimitere la un asemenea termen prin dispozițiile **art. 49 alin. (2)** care prevăd că "*Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect*"²¹. Prin coroborare cu prevederile **alin. (1)** al aceluiași articol care prevede că "*Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștință publică*"²², rezultă că prefectul are la dispoziție un termen de numai 5 zile în care să efectueze controlul de legalitate, după expirarea acestui termen actul începând să producă efecte juridice.

Considerăm că un asemenea termen este contrângător, iar prefectul nu poate să efectueze un control de legalitate eficient într-un termen așa de scurt, pe de o parte, datorită numărului mare de acte ce îi parvin, iar pe de altă parte, datorită celorlalte atribuții pe care este obligat să le exercite. Necesitatea soluționării controlului într-un termen rezonabil nu presupune automat ca acest termen să fie scurt, controlul efectuat trebuind în primul rând să fie real și eficient.

Obligația de informare are un caracter de prevenire²³ a autorităților locale cu privire la intenția de a sesiza instanța de judecată, informarea trebuind în mod

²⁰ transmiterea apare astfel ca o condiție nouă, de natură constituțională, cu privire la cadrul de drept comun prin care un act adoptat devine producător de efecte juridice.

²¹ prevederile acestui articol se aplică în mod corespunzător și în ceea ce privește dispozițiile adoptate de către primar sau de către președintele Consiliului județean.

²² și în acest caz prevederile acestui articol se aplică în mod corespunzător și în ceea ce privește dispozițiile adoptate de către primar sau de către președintele Consiliului județean.

²³ MICHAEL VERPEAUX, *op.cit.*, p. 139.

obligatoriu să precizeze exact punctele de ilegalitate considerate și eventualele observații ale prefectului în vederea corectării acestora. De asemenea, în vederea stabilirii unei soluții juste cu privire la legalitatea actului din partea prefectului acesta poate cere autorităților locale toate informațiile necesare, acestea fiind obligate să i le pună la dispoziție conform **art. 25** din **Legea 340/2006**: *"Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul solicită instituțiilor publice și autorităților administrației publice locale documentații, date și informații, iar acestea sunt obligate să i le furnizeze cu celeritate și în mod gratuit"*.