

Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale

Lect. univ. dr. Gârleșteanu George Liviu*

The institution of local referendum and the principle of consulting the citizens on matters of special interest to administrative-territorial units

Abstract

The principle of consulting the citizens is essential for the organization and functioning of the local authorities in Romania. To understand the normative contents of the principles is a first step in building a democratic state. To consult the citizens, no matter of how this should be done, is both a normative level positive obligation effectively compulsory for the state and as a freedom-participation into effect. The institution of the local referendum is the most important form of institutionalized expression of opinion for the local citizens. Its normative coordinates stipulate questions issues such as: forms of local referendum, object of local referendum, matters of particular interest to administrative-territorial units, organization, progress and results of a local referendum

Cuvinte cheie: *principiul consultării cetățenilor, administrația publică locală, democrație, referendum local, problemă locală de interes deosebit*

Key words: *principle of consulting citizens, local public administration, democracy, local referendum, local problems of special interest*

1. Cadrul normativ și fundamentul principiului. Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit¹ reprezintă un principiu fundamental pe baza căruia funcționează sistemul administrației publice

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

¹A se vedea pentru mai multe detalii și opinii CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *Dreptul colectivităților locale*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 140-150; IOAN VIDA, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. R.A "Monitorul Oficial", București, 1994, p. 196; CORNELIU LIVIU POPESCU, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 115-117; ANTON TRĂILESCU, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. All Beck, București, 2002, p. 27; DANA APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ, vol. I*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 224-225; GHEORGHE T. ZAHARIA, ODETTE BUDEANU ZAHARIA, TUDOR I. BUDEANU, TUDOR ALEXANDRU CHIUARIU, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Junimea, Iași, 2001, p. 175-176; FLORIN COMAN-KUND, *Considerații privind referendumul local în România*, Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 38-56; IULIAN NEDELICU, ALINA LIVIA NICU, *Drept administrativ*, Ed. Themis, Craiova, 2002, p. 59; MĂDĂLINA VOICAN, *Principiile administrației publice. Principiul consultării cetățenilor*, Ed. Universitaria, Craiova, 2007.

locale. Acest principiu are în sistemul român de drept o valoare legală fiind consacrat expres la nivelul Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale prin art. 2 alin. (1): *"Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit"*.

O mare parte a doctrinei juridice române² consideră că fundamentul juridic al acestui principiu rezidă în principiul autonomiei locale, principiu care la noi cunoaște o dublă consacrare, atât legală, cât și constituțională. În sprijinul acestei premise se arată că art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de statul român prin Legea nr. 199/1997³, trasează coordonatele generale ale autonomiei locale și circumscrie autoritățile abilitate să exercite drepturile ce decurg din esența acestui principiu, aceste dispoziții neputând *"(...) aduce atingere, în nici un fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege"*. Interpretarea art. 3 din Cartă și prin urmare a modalității de corelare a principiului autonomiei locale cu principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit poate fi făcută însă într-un alt mod, plecând de la caracterul democratic al statului.

Art. 1 alin. (3) din Constituție normează faptul că *"România este stat (...) democratic (...)"*, iar această dispoziție nu poate fi considerată ca necreând consecințe în plan juridic. Înțelegerea caracterului democratic al statului român presupune o descifrare a raportului presupus de cuvântul "democrație" prin îmbinarea a doi termeni de origine greacă, *demos* (popor) și *kratos* (putere). Ce consecințe produce normarea acestei "puteri a poporului" ca fundament al statului în contextul în care "drepturile și libertățile cetățenilor" reprezintă "valori supreme", după cum dispune în continuare același art. 1 alin. (3) din Constituție? Răspunsul gravitează în jurul raportului dintre *libertatea individuală și modalitatea supunerii față de demos*⁴.

Astfel, libertatea individuală trebuie să fie în primul rând cu necesitate limitată pentru a nu depăși granița care desparte democrația de anarhie. Acest gen de libertate

² CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *op.cit.*, p. 140, arată că: *"(...) adoptarea principiului constituțional (și legal) al autonomie locale (...) exprimă implicit și admiterea posibilității de consultare a colectivităților locale în probleme de interes local"* sau că *"înscrierea acestui principiu la baza organizării și funcționării administrației publice locale derivă din însăși spiritul principiului constituțional al autonomiei locale (...)"*; IOAN VIDA, *op.cit.*, p. 196, consideră că *"(...) principiul autonomiei locale absoarbe și principiul consultării cetățenilor în probleme de interes local, știut fiind că organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conținutul acestui principiu"*; în același sens, DANA APOSTOL TOFAN, *op.cit.*, p. 224, consideră că *"Principiul consultării cetățenilor decurge din autonomia locală (...)"*.

³Publicată în *M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997*.

⁴Pentru mai multe detalii în ceea ce privește conceptul de "democrație" și consecințele sale juridice a se vedea DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op. cit.*, 2006, p. 94-103.

garantată fiecăruia trebuie deci înțeleasă nu ca o libertate negativă în sensul absolut de absență a oricărei constrângeri din partea autorității, ci ca o libertate văzută prin prisma ordinii sociale, o libertate doar politică, "o libertate ca autonomie"⁵. Democrația implică un grad cât mai mare de autodeterminare însă niciodată cel mai înalt nivel. În al doilea rând, centrarea democrației pe libertate presupune⁶ ca aceia care se supun ordinii să participe la crearea acesteia. Libertatea-autonomie va trebui astfel, pentru a fi reală, să fie completată de o "libertate-participare"⁷. Acest gen de libertate-participare, văzută ca o cooptare a indivizilor la exercitarea, instaurarea și menținerea puterii publice, se concretizează în guvernământul semi-direct prin procedeele specifice acestuia: referendumul, veto-ul popular, inițiativa populară și revocarea populară⁸. De asemenea, reala participare a individului implică, pe de o parte întrunirea mai multor condiții, printre care aceea de a avea capacitatea să participe, iar pe de altă parte anumite obligații ce incumbă puterii publice în acest sens: asigurarea unor proceduri prin care să fie facilitată atitudinea participativă a cetățenilor, informarea și consultarea cetățenilor⁹ etc. "Participarea pare a fi remediul miracol capabil, nu doar să facă să dispară tensiunile sociale și disfuncționalitățile organizaționale, ci în plus prin care se obține un nou consens ce permite surmontarea crizei de legitimitate a sistemelor politice occidentale"¹⁰

În urma acestor precizări putem concluziona fără îndoială că între cele două principii, al autonomiei locale și al consultării cetățenilor, există o legătură indelebilă de completare reciprocă, ambele constituind o reliefare a caracterului democratic al statului român: autonomia locală apare ca o concretizare a libertății-autonomie¹¹, în timp ce consultarea cetățenilor ca o efectivizare a libertății-participare.

De altfel, legiuitorul român, în cuprinsul art. 2 alin. (1) din Legea 215/2001, a înțeles să normeze aceste două principii în mod distinct, iar dispozițiile art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale statuează atât coordonatele autonomiei locale, cât și limitele puterii de acțiune a autorităților locale în punerea în practică a principiului –

⁵ *Idem.*, p. 98.

⁶ pentru mai multe detalii cu privire la democrația participativă locală a se vedea MICHEL RASÉRA, *La démocratie locale*, Ed. L.G.D.J, Paris, 2002; MARION PAOLETTI, *Déscentraliser d'accord, démocratiser d'abord*, Ed. La Découverte, Paris, 2007.

⁷ pentru mai multe lămuriri cu privire la conceptele de libertate autonomie și libertate participare a se vedea SEBASTIAN RĂDULEȚU, *Libertăți fundamentale*, Ed. Didactică și Pedagogică R.A, București, 2006, p. 7-9; ION DOGARU, DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *Drepturile omului și libertățile publice*, Ed. Zamolxe, Chișinău, 1998, p. 24-25; JAQUES ROBERT, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 16-17.

⁸ ION DOGARU, DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op.cit.*, p. 21

⁹ DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op. cit.*, 2006, p. 99.

¹⁰ JAQUES CHEVALLIER, *La participation dans l'administration française*, Bulletin de l'IIAP, 1976, p. 85, citat de MICHEL RASÉRA, *La démocratie locale*, Ed. L.G.D.J, Paris, 2002, p. 115.

¹¹ autonomia locală presupune fără îndoială libertatea, libertatea de administrare a colectivităților locale prin intermediul organelor reprezentative ale acestora rezultate din exercitarea puterii de vot a cetățenilor înșiși.

imposibilitatea de afectare a modalităților concrete de a se recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor¹².

2. Coordonatele legale ale principiului consultării cetățenilor. Efectivizarea libertății-participare impusă prin caracterul democratic al statului normat în art. 1 alin. (3) din Constituție presupune două aspecte: pe de o parte, posibilitatea de cooptare a cetățenilor la puterea decizională, iar pe de altă parte, consultarea cetățenilor cu privire la anumite probleme în vederea exprimării voinței generale. Cât privește cel de-al doilea aspect, trebuie precizat că prin prisma sa se creează în primul rând obligație de normare a unor procedee de consultare ce incumbă legiuitorului, iar în subsidiar o obligație de consultare prin diferite mijloace a cetățenilor ce revine autorităților administrației publice.

Legiuitorul român furnizează unul dintre aceste mijloace concrete prin care se poate realiza consultarea cetățenilor - referendumul local - prin art. 13 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului¹³: "*Problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile prezentei legi, aprobării locuitorilor, prin referendum local*". Obligația de consultare a cetățenilor ce incumbă autorităților locale în anumite probleme poate fi realizată deci, în primul rând, prin instituția referendumului local, dar, în același timp și prin "*orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii*" [art. 3 alin. (3) din Legea 215/2001]. Drept urmare, concretizarea principiului consultării cetățenilor se poate face atât prin forme instituționalizate - referendumul local -, cât și prin forme neinstituționalizate - efectuarea unor sondaje de opinie, a unor anchete, convocarea unor adunări ale cetățenilor¹⁴ etc. Fără îndoială, principalul și cel mai important mijloc prin care se poate realiza consultarea cetățenilor este chiar cel reglementat de către legiuitor, referendumul local, astfel încât în continuare ne vom ocupa de conturarea acestei instituții juridice pornind de la referendumul generic.

¹² în mod asemănător, art. 3 alin. (1)-(3) din Legea 215/2001, definind autonomia locală ca "*dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice*" precizează că exercițiul acestui drept nu poate aduce "*atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii*".

¹³ publicată în *M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000* și actualizată până la data de 29 iunie 2007 cu modificările și completările aduse de: Ordonanța de urgență nr. 92 din 9 octombrie 2003; Legea nr. 551 din 18 decembrie 2003; Decizia C.C.R nr. 567 din 11 iulie 2006; Ordonanța de urgență nr. 27 din 25 aprilie 2007; Legea nr. 129 din 5 mai 2007; Ordonanța de urgență nr. 34 din 9 mai 2007; Decizia C.C.R nr. 392 din 17 aprilie 2007.

¹⁴ CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *op.cit.*, p. 142

3. Referendumul – modalitate de consultare a electoratului. Noțiunea generică de "referendum" provine din expresia latină *ad referendum* (pentru a-și exprima părerea) și se referea la o etapă în procesul de încheiere a unui tratat internațional, etapă în care reprezentatul-negociator al unui stat avea capacitatea de a semna respectivul tratat, însă dobândirea de valoare juridică și aplicarea acestuia depindeau de confirmarea sa de către propriul guvern¹⁵. Referendumul diferă însă de procedura *ad referendum* cunoscând alte semnificații și având ca arie de aplicabilitate raporturile de drept internațional public. Doctrina juridică este neunitară în ceea ce privește instituția referendumului, atât în ceea ce privește sfera sa de aplicabilitate, cât și cu privire la efectele juridice ale acestuia, desprinzându-se mai multe accepțiuni.

În *sens larg*, referendumul desemnează intervenția populară în activitatea decizională desfășurată de organele statului și acoperă toate procedeele guvernământului semi-direct. În *sens restrâns*, prin referendum se înțelege doar una dintre formele de intervenție populară, acestea fiind: referendumul, veto-ul popular, inițiativa populară și revocarea populară¹⁶. În această accepțiune restrânsă, referendumul apare generic ca o modalitate de asociere a poporului la puterea de decizie, în forma sa clasică reprezentând o participare directă a membrilor corpului electoral la procesul de legiferare. Această intervenție populară poate apărea atât înainte de adoptarea unei legi, în acest caz electoratul fiind chemat să se pronunțe asupra principiilor ce se vor a se regăsi la nivelul legii ce urmează a fi adoptată (*referendum legislativ anterior*¹⁷), cât și ulterior adoptării unei legi, când intrarea în vigoare a legii și astfel perfectarea din punct de vedere juridic a legii depinde de confirmarea sa populară prin referendum (*referendum legislativ posterior*¹⁸).

Putem distinge, de asemenea¹⁹, între *referendumul obligatoriu*²⁰ și *referendumul facultativ*²¹. Prima modalitate privește anumite materii de o importanță

¹⁵ LUCIAN SĂULEANU, SEBASTIAN RĂDULEȚU, *Dicționar de expresii juridice latine*, Ed. C. H. Beck, București, 2007, p. 29-30.

¹⁶ DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op.cit.*, 2006, p. 115; LUCIAN SĂULEANU, SEBASTIAN RĂDULEȚU, *op.cit.*, p. 280.

¹⁷ TUDOR DRĂGANU, *Drept Constituțional și Instituții Politice, vol. I*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 243.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ pentru o altfel de distincție a tipurilor de referendum a se vedea IOAN MURARU, ELENA SIMINA TĂNĂSESCU, *Drept constituțional și instituții politice, Vol. II*, ediția a XII-a, Ed. All Beck, București, 2006, p. 135-139; CHARLES DEBBASCH, JAQUES BOURDON, JEAN-MARIE PONTIER, JEAN-CLAUDE RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e édition, Ed. Economica, Paris, 2001, p. 54-55; DOMINIQUE TURPIN, *Droit constitutionnel*, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 261-271.

²⁰ pentru TUDOR DRĂGANU, *op.cit.*, p. 244, "referendumul obligatoriu" presupune faptul că o măsură adoptată de către legiuitor nu dobândește valabilitate și caracter obligatoriu decât după aprobarea sa de către electorat.

²¹ același autor citat, prin referirea că în cadrul *referendumului facultativ* "un număr de cetățeni pot cere (...) într-un termen dinainte prevăzut, ca o lege votată de parlament să fie supusă votului popular",

deosebită și stabilite de regulă de către constituent (revizuirea Constituției, care nu este definitivată și perfectată juridic decât prin aprobarea sa prin referendum), iar cea de-a doua modalitate se referă la o facultate decizională, de regulă din partea anumitor autorități ale statului (adunarea legiuitoare, președintele sau chiar un anumit număr de electori), în ceea ce privește necesitatea consultării electoratului asupra anumitor probleme. Cât privește efectele referendumului, acestea pot fi obligatorii sau facultative pentru organele statului, distingând astfel între *referendum cu rezultate obligatorii* și *referendum cu rezultate facultative*.

La nivelul Constituției României referendumul, ca modalitate de exercitare a suveranității de către popor, apare normat generic în art. 2 alin. (1): "Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative (...) și prin *referendum*". Prin introducerea de către constituent a acestei proceduri consecința normativă directă ce rezultă este instituirea unei democrații semi-directe și a unui *drept constituțional al poporului de a exercita suveranitatea națională prin referendum*²².

Actul fundamental român reglementează trei cazuri în care poate interveni un referendum național²³. Primul caz este normat de art. 90 din Constituție care dispune: "*Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național*". Acest referendum este un *referendum facultativ*, declanșarea, desfășurarea și obiectul acestuia depinzând numai de "judecățile de valoare ale Președintelui"²⁴, și, de asemenea, un *referendum cu rezultate facultative*, care nu atrage o obligație directă pentru organele statului. Al doilea caz îl regăsim în cadrul art. 95 alin. (3) care normează: "*Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui*". Referendumul pentru demiterea din funcție a Președintelui este un *referendum obligativ*, constituind ultima etapă din cadrul procedurii de demitere din funcție a șefului statului, și în același timp un *referendum cu rezultate obligatorii* pentru toate organele statului. Al treilea caz are drept fundament dispozițiile art. 151 alin. (3) prin care se reglementează că "*Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire*". Acest tip de referendum este un *referendum obligativ*, constituind etapa finală în cadrul procedurii de revizuire a Constituției, și, de altfel, un *referendum cu rezultate obligatorii*, revizuirea nefiind perfectată juridic decât prin adoptarea sa de către electoratul consultat.

confundă această modalitate a referendumului cu un alt procedeu al guvernământului semi-direct, *veto-ul popular*.

²² DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, GEORGE GÎRLEȘTEANU, *Procedura referendumului, comentariul Deciziei Curții Constituționale nr. 147/2007*, Revista Curierul Judiciar nr. 4/2007, p. 21.

²³ în acest sens a se vedea și IOAN MURARU, ELENA SIMINA TĂNĂȘESCU, *op.cit.*, p. 139-142.

²⁴ ION DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. C. H. Beck, București, 2006, p. 580.

Practic, actul fundamental normează două forme de referendum obligatoriu (sau *referendum decizional*) - cu privire la demiterea Președintelui României și revizuirea Constituției - și o formă de referendum facultativ (sau *referendum consultativ*²⁵) – cu privire la problemele de interes național²⁶. Legea-cadru nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului normează în art. 2, uzând de un criteriu teritorial, două tipuri de referendum: *referendumul național* și *referendumul local*. Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale [art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000].

4. Referendumul asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale. Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului normează faptul că în condițiile legii "se poate organiza și desfășura și" referendum local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale. Fundamentul juridic al acestei forme de referendum local, prin utilizarea sintagmei "se poate", stabilește *caracterul facultativ* al acestuia. Această modalitate a referendumului local, prin simetrie față de referendumul național, care potrivit **art. 2 alin. (1) din Legea 3/2000** "*constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român*", poate fi considerată a viza consultarea și exprimarea voinței generale a electoratului unei unități administrativ-teritoriale asupra unor probleme de interes deosebit. Procedura referendumului local asupra problemelor de interes deosebit presupune întrunirea mai multor condiții și parcurgerea mai multor etape succesive și obligatorii.

A. Stabilirea obiectului referendumului - sfera problemelor de interes deosebit

a) *Probleme de interes național – probleme de interes deosebit.* Utilizarea de către legiuitor a sintagmei "*probleme de interes deosebit*" poate atrage la fel de multe probleme ca și cea a celei folosite de constituent, care în art. 90 normează dreptul Președintelui de a sonda voința poporului cu privire la "*probleme de interes național*". Trebuie văzut astfel cum se conturează sfera problemelor de interes deosebit pentru

²⁵ într-o opinie recentă - FLORIN COMAN-KUND, *Considerații privind referendumul local în România*, Revista de Drept Public nr. 3/2004 - *s-a considerat în mod eronat* că sintagma "*referendum consultativ*" ar fi *inadecvată* deoarece implică numai exprimarea unei simple opinii din partea electoratului care nu obligă în nici un fel organele statului. Această opinie pleacă de la *premisă greșită*, autorul exprimându-se în mai multe rânduri cu privire la obligativitatea efectelor referendumului în toate cazurile ca trăsătură de bază a acestei instituții: "(...) referendum, procedeu prin intermediul căruia se adoptă o decizie care se impune guvernanților" – p. 43; "(...) exercitarea suveranității de către popor nu poate avea semnificația unei simple opinii, ci a unei decizii obligatorii pentru guvernanți" – p. 42; "(...) din punct de vedere al efectelor, manifestarea de voință care se degajă în urma organizării referendumului nu poate avea decât semnificația unei decizii obligatorii pentru guvernanți (...)" – p. 40.

²⁶ ION DELEANU, *op.cit.*, p. 577.

colectivitățile locale și principiile ce gravitează în jurul acestei noțiuni, în acest sens impunându-se câteva precizări generale și succinte cu privire la cadrul problemelor de interes național.

O primă precizare are în vedere faptul că legiuitorul român²⁷ a circumscris în trecut prin art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 sfera acestor probleme de interes național într-o încercare de efectivizare a conținutului art. 90 din Constituție. Actualmente, dispozițiile respectivului articol și-au încetat efectele prin declararea neconstituționalității acestora de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 567/2006 (*M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006*) și datorită nepunerii de acord a acestora cu dispozițiile Constituției de către Parlament în termenul de 45 de zile prevăzut de art. 147 alin. (1) din actul fundamental, perioadă pe parcursul căreia aplicarea acestora a fost suspendată de drept.

Curtea a statuat în decizia citată că din examinarea textului constituțional, rezultă că acesta nu definește, pe de o parte, nici "problemele de interes național", iar pe de altă parte, nu prevede nici că aceste probleme vor fi stabilite ulterior prin lege. Rezultă deci că numai Președintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național²⁸ și că enumerarea limitativă din cuprinsul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 a unor situații considerate a fi "probleme de interes național" este de natură a îngreuna dreptul Președintelui de a consulta poporul, deoarece "problemele de interes național, prin însăși natura lor, conjuncturală și uneori chiar imprevizibilă, nu pot fi indicate și limitate aprioric"²⁹.

În acest sens, o *a doua precizare* pe care o facem este că orice enumerare a situațiilor considerate ca fiind de "interes național" la momentul la care legiuitorul adoptă reglementarea se poate transforma ulterior într-o îngreunare, într-o limitare care să afecteze dreptul constituțional al Președintelui, singurul capabil de a decide cu privire la problemele asupra cărora vrea să consulte poporul. Deci, pe de o parte, organul de stat ce poate decide consultarea este circumscris - Președintele României -, iar pe de altă parte, sfera problemelor de interes național se conturează doar prin prisma opțiunilor acestuia, nedepinzând de exemplu de sfera atribuțiilor concrete a

²⁷ art. 12 alin. (1) norma: "*Sunt considerate probleme de interes național în sensul art. 11*: A. adoptarea unor măsuri privind reforma și strategia economică a țării; B. Adoptarea unor decizii politice deosebite cu privire la: a) regimul general al proprietății publice și private; b) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; c) organizarea generală a învățământului;*

d) structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, participarea forțelor armate la unele operațiuni internaționale; e) încheierea, semnarea sau ratificarea unor acte internaționale pe durată nedeterminată sau pe o perioadă mai mare de 10 ani; f) integrarea României în structurile europene și euroatlantice; g) regimul general al cultelor".

²⁸ în același sens Curtea Constituțională se pronunță și prin Decizia nr. 70/1999 (*M. Of. nr. 221 din 19 mai 1999*): "*în realitate, Președintele este singurul îndreptățit să stabilească «problemele de interes național» asupra cărora poate cere poporului să își exprime voința prin referendum".*

²⁹ ION DELEANU, *op.cit.*, p. 579-580.

șefului de stat. Totuși, considerăm că atât timp cât legiuitorul menționează în mod expres în cuprinsul legii faptul că enumerarea unor astfel de cazuri este doar cu titlu de exemplu și că singurul care poate decide în fapt considerarea unei probleme a fi sau nu de interes național este Președintele, o astfel de reglementare devine posibilă fără a înfrânge dispozițiile Constituției.

Din acest context se desprinde o *a treia precizare*: o asemenea enumerare a unor probleme considerate de interes național nu poate fi exhaustivă și limitativă, ci trebuie să fie întotdeauna exemplificativă.

b) Titularii dreptului de califica o problemă ca fiind de interes deosebit. Prin prisma acestor precizări făcute anterior cu privire la noțiunea de "probleme de interes național" și având în vedere cadrul legislativ și poziția doctrinei juridice române, se conturează și obiectul specific al unei consultări prin referendum local, adică "problemele de interes deosebit".

Legea nr. 3/2000 dispune în art. 14 alin. (1): "*Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni*".

În mod evident, această dispoziție legală vizează cazul problemelor de interes deosebit ce pot face obiect al acestei forme de referendum local chiar dacă nu se utilizează decât sintagma "probleme". Pe baza analizei dispoziției legale se desprind titularii dreptului de a stabili sfera "problemelor de interes deosebit". Astfel, *numai primarul, președintele Consiliului județean sau o treime din numărul total al consilierilor locali sau județeni pot propune problemele ce vor fi supuse unui referendum local, alte persoane sau organe neavând această capacitate*³⁰. Este vorba de un drept exclusiv al cărui titular sunt doar aceste categorii de persoane, caz *asemănător* dreptului de a decide care sunt problemele de interes național rezervat de art. 90 din Constituție Președintelui.

Diferența între cele două situații constă însă în faptul că, dacă Președintele României are atât dreptul de a propune, cât și dreptul de a decide care probleme sunt de interes național, primarul, președintele Consiliului județean sau o treime din numărul total al consilierilor locali sau județeni *nu au decât dreptul de a propune* anumite probleme pe care le consideră a fi de interes deosebit ("*... la propunerea*"), *dreptul de decide* efectiv acest lucru aparținând Consiliilor locale sau Consiliilor județene ("*... se stabilesc*").

c) Modalitatea concretă de determinare a problemelor de interes deosebit. Conturarea sferei problemelor de interes deosebit presupune deci două etape succesive

³⁰ astfel, membrii respectivei colectivități locale *nu pot propune* astfel de probleme, chiar dacă pot potrivit art. 109 din Legea nr. 215/2001 au capacitatea de a propune consiliilor locale și consiliilor județene spre dezbateră și adoptare, proiecte de hotărâri dacă acestea sunt susținute prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective.

și obligatorii: *un act de propunere* și *un act de decizie*. Pe de o parte, primarul, președintele Consiliului județean sau o treime din numărul total al consilierilor locali sau județeni *propun* o anumită problemă ca fiind de interes deosebit, iar pe de altă parte, Consiliile locale sau Consiliile județene *decid* dacă acea problemă este sau nu de interes deosebit.

Procedul prin care consiliile decid acest lucru este adoptarea sau respingerea prin vot, printr-o hotărâre a problemei propuse. În funcție de votul exprimat rezultatele pot fi următoarele: aprobarea problemei, fapt ce îi conferă acesteia caracter de "problemă de interes deosebit" și obiect al referendumului local care urmează a se desfășura, sau respingerea problemei, ce atrage imposibilitatea organizării unui referendum local deoarece problema propusă nu a dobândit caracterul precizat anterior necesar pentru a fi obiect al acestuia.

Se poate observa astfel că determinarea unei probleme ca fiind de interes deosebit presupune exprimarea voințelor ambelor categorii de persoane sau organe implicate în acest proces, nici una dintre aceste categorii neputând singură să decidă singură caracterul "deosebit" al unei probleme.

d) Posibile probleme de interes deosebit

Nici legea referendumului, nici legea administrației publice locale nu enumeră în cuprinsul lor anumite probleme ce ar putea fi considerate de interes deosebit, astfel încât putem afirma că sfera acestor probleme este foarte întinsă depinzând de calificarea ca atare a acestora de către autoritățile publice competente. Prin prisma autorităților publice ce sunt competente să intervină în procesul de calificare a unei probleme de interes deosebit am putea desprinde anumite asemenea exemple de probleme.

Astfel, art. 45 alin. (1) și (2) din Legea 215/2001, determinând actele juridice prin care Consiliul local statuează, distinge între hotărâri ce se adoptă cu majoritate simplă (majoritatea consilierilor prezenți) și hotărâri ce se adoptă cu majoritate relativă (majoritatea consilierilor în funcție), în cazul acestora din urmă precizând domeniile respective printr-o enumerare: hotărârile privind bugetul local; hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii; hotărârile prin care se stabilesc impozite și taxe locale; hotărârile privind participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră; hotărârile privind organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului; hotărârile privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine.

În mod asemănător, art. 91 din Legea 215/2001, reglementând atribuțiile Consiliului județean, dispune că acest organ: stabilește impozite și taxe județene [alin. (3) lit. c)]; hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean [alin. (4) lit. a)]; hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în

vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean [alin. (6) lit. a)]; hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări [alin. (6) lit. b)]; hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune [alin. (6) lit. c)].

Atragem atenția încă odată că o astfel de enumerare este doar cu titlu de exemplu, singurele capabile să propună și să decidă dacă o problemă este sau nu de interes deosebit și va fi supusă unui referendum local fiind autoritățile publice menționate anterior.

e) Limitele posibilității de stabilire a caracterului de problemă de interes deosebit. Posibilitatea de stabilire a caracterului de problemă de interes deosebit nu este absolută ci se vede restrânsă prin existența a două categorii de limite: *limite materiale* și *limite formale*.

În mod evident, autoritățile publice implicate în procesul de calificare a problemelor de interes deosebit nu beneficiază de principiu de o putere discreționară în această materie, mai ales cele care intervin în etapa decizională a procesului, deoarece sfera problemelor propuse spre atribuirea caracterului de interes deosebit trebuie corelată și se vede astfel limitată într-un sens aparte de competențe sau atribuțiile stabilite de către lege pentru aceste autorități publice³¹ - *limitele materiale*³². Cu alte cuvinte, și de aici rezultă și sensul aparte al acestei limitări, aceste organe decizionale vor putea adopta o hotărâre asupra unei probleme, calificând-o drept problemă de interes deosebit, doar dacă acesta nu excede cadrului competențelor acestora³³.

Orice depășire a acestor limite atrage nelegalitatea hotărârii adoptate, atacarea unei asemenea hotărâri putând fi făcută de către prefect în fața instanței de contencios administrativ. Introducerea unei asemenea acțiuni de către prefect atrage suspendarea efectelor hotărârii până în momentul pronunțării instanței de contencios și de asemenea blochează posibilitatea de organizare a unui referendum local. De asemenea, cea de-a doua categorie de limite ce se impune autorităților publice locale - *limitele formale* - rezultă din art. 3 din Legea nr. 3/2000 ce face aplicația art. 152 din Constituție în materia limitelor revizuirilor constituționale: "*Problemele care, potrivit art. 148*

³¹ în mod asemănător a se vedea CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *op.cit.*, p. 144-145, FLORIN COMAN-KUND, *op.cit.*, p. 46-47.

³² JACQUES VIGUIER, *De la mauvaise utilisation du terme "referendum" au plan local*, Les petites affiches, 25 fevrier 1998, Nr. 24, Edition tre-hebdomadaire des journaux judiciaires associes, Paris, p. 15, citat de FLORIN COMAN-KUND, *op.cit.*, p. 47.

³³ spre exemplu, modernizarea unui *drum județean* nu poate constitui o problemă de interes deosebit, obiect al unui viitor referendum, calificată ca atare printr-o hotărâre adoptată de către un *Consiliu local al unei comune*, deoarece administrarea și adoptarea oricărei decizii cu privire la respectivul drum este de competența *Consiliului județean*.

(actualul 152) din Constituție, nu pot fi supuse revizuirii³⁴ nu pot face obiectul referendumului".

f) *Natura problemelor de interes deosebit*. Prin prisma limitelor ce se impun autorităților locale competente în posibilitatea de calificare a problemelor de interes deosebit rezultă și natura acestor probleme. Problemele de interes deosebit pot fi doar de natură administrativă, niciodată de natură politică.

Acest lucru în primul rând datorită caracterului de stat unitar al României normat de art. 1 alin. (1) din Constituției, ce presupune un singur centru de putere politică capabil să își impună voința pe întreg teritoriul³⁵. În al doilea rând, autoritățile publice locale cu putere de decizie în materia problemelor de interes deosebit, deși au o putere de reglementare proprie în statul unitar descentralizat, această putere nu acoperă decât organizarea aplicării legilor la nivelul respectivei unități administrativ-teritoriale, având deci o putere normativă doar de natură administrativă. Astfel, orice exprimare a puterii normative a acestora va trebui să fie conformă principiilor legale și constituționale.

B. Organizarea și desfășurarea referendumului local asupra unor probleme de interes deosebit. Stabilirea prin hotărâre de către autoritățile publice locale competente a problemei de interes deosebit constituie premisa organizării și desfășurării referendumului local ce va avea drept obiect această problemă. Legea 3/2000 impune scurgerea unui termen de minim 20 de zile din momentul stabilirii obiectului și datei referendumului local pentru desfășurarea consultării concrete prin acest procedeu [art. 16 alin. (1)]. Publicitatea datei în care se va desfășura referendumul local este obligatorie pentru autoritățile publice locale și poate fi făcută prin orice mijloace de informare în masă [art. 16 alin. (3)]. Referendumul local poate fi desfășurat într-o singură zi din săptămână, în mod obligatoriu duminică [art. 16 alin. (2)].

Obiectul referendumului local poate fi *simplu*, constituit dintr-o singură problemă de interes deosebit asupra căreia poartă consultarea, sau *multiplu*, putând fi supuse deciziei electoratului local mai multe probleme. De asemenea, este posibilă simultaneitatea unui referendum local cu un referendum național printr-o consultare unică a electoratului care va purta asupra a două probleme înscrise pe același buletin de vot, una de interes național și alta de interes local [art. 2 alin. (3)].

Activitatea de supraveghere a organizării și desfășurării referendumului local revine prefectului din respectiva unitate administrativ-teritorială [art. 46 alin. (1)].

³⁴ art. 148 din Constituția României dispune: "(1) Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. (2) De asemenea, nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. (3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război".

³⁵ DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op.cit.*, p. 117.

Prefectul are obligația ca în 24 de ore de la primirea hotărârii consiliului local sau județean, prin care se stabilește organizarea referendumului local să informeze Departamentul pentru Administrație Publică Locală din cadrul Ministerului Funcției Publice despre acest lucru (alin. 2). Referendumul local poate fi organizat atât la nivelul unei unități administrativ-teritoriale, cât și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor. Astfel, se poate desfășura un referendum în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea. De asemenea, referendumul la nivel județean se poate organiza în toate comunele și orașele din județ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate (art. 13).

C. Rezultatele referendumului local asupra unor probleme de interes deosebit. Electoratul local este chemat să-și exprime voința prin "DA" sau "NU" asupra problemei supuse referendumului, *decizând* cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective [art. 14 alin. (2)]. Valabilitatea referendumului este condiționată de participarea a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Folosirea de către legiuitor a sintagmei "*decizând cu majoritatea voturilor*" considerăm că nu poate avea decât un sens imperativ ce implică faptul că rezultatele referendumului sunt obligatorii. Dacă majoritatea electorilor au achiesat la problema propusă prin referendum aceasta devine obligatorie și se impune autorităților publice locale. Un astfel de rezultat creează o *obligație conformare*³⁶, o *obligație de receptare prin acte juridice a problemei* supuse consultării în sarcina autorităților publice locale.

În practică pot apărea două situații în sensul neconformării Consiliilor locale sau Consiliilor județene deciziei electoratului local: fie un *refuz tacit de recunoaștere* a voinței exprimate, concretizat într-o abținere în ceea ce privește adoptarea actelor juridice de receptare a deciziei, fie un *refuz explicit de recunoaștere*, în cazul adoptării unor acte juridice cu conținut contrar deciziei adoptate prin referendum. Dacă în prima variantă nu există un act juridic necesar care să încorporeze rezultatul referendumului, în a doua variantă acest act juridic există dar este contrar voinței electoratului. Se pune astfel problema găsirii unei soluții în sensul conformării deciziei electoratului.

Poate fi instituția controlului de legalitate efectuat de către prefect o asemenea soluție? Controlul *clasic* de legalitate efectuat de către prefect, ca aplicare a principiului ierarhiei normative, poate viza numai actele administrative emise sau adoptate de către autoritățile locale subordonate ierarhic acestui organ.

Se poate astfel observa că acest tip de control, pe de o parte, privește *doar acțiunile* organelor administrației subordonate prefectului, *nu și omisiunile* acestora, deoarece în acest ultim caz, am asista la o transformare a controlului de legalitate într-un control de oportunitate³⁷ ce ar permite prefectului fie să oblige autoritățile

³⁶ CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *op.cit.*, p. 148.

³⁷ *Idem.*, p. 149.

subordonate să emită un act, fie să-l emită chiar acesta în locul lor. Pe de altă parte, controlul de legalitate poate interveni numai în raporturile dintre prefect și anumite autorități publice locale, acelea din subordinea sa, ori, potrivit art. 123 alin. (4) din Constituție "între *prefecți*, pe de o parte, *consiliile locale* și primari, precum și *consiliile județene* și președinții acestora, pe de altă parte, *nu există raporturi de subordonare*".

Rezultă deci că prefectul nu poate controla *direct* din punct de vedere al legalității actele adoptate de către Consiliile județene sau Consiliile locale contrare voinței exprimate prin referendumul local, și nici nu le poate obliga să adopte acte care să înglobeze această voință a electoratului sau să se substituie acestora emițând el însuși actul în cauză. Deci, instituția unui control de legalitate direct nu poate constitui o soluție.

Considerăm că *soluția* viabilă în acest caz o reprezintă *dreptul legal și constituțional al prefectului de a sesiza instanța de contencios administrativ*³⁸. Judecătorul instanței de contencios administrativ este singura instituție ce poate fie să declare nelegalitatea actului administrativ adoptat, lipsindu-l astfel de efecte juridice (însăși introducerea acțiunii de către prefect are drept rezultat suspendarea aplicării actului respectiv până în momentul soluționării cauzei), fie să oblige prin hotărârea pronunțată Consiliul local sau Consiliul județean să adopte un act administrativ care să înglobeze voința exprimată prin referendum. Prefectul se prevalează astfel de "*un interes obiectiv* determinat de imperativul asigurării intereselor generale ale statului" și de "*un interes subiectiv* al colectivității locale"³⁹.

³⁸ art. 123 alin. (5) din Constituție: "*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*".

³⁹ CORNELIU MANDA, CEZAR MANDA, *op.cit.*, p. 148.