

INSTITUȚIA PRIMARULUI ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

*Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The mayor is the local public administration authority that exercises local autonomy in villages and cities (municipalities). In fact, the mayor has a separate legal status that makes the role particularly at the local level. The purpose of this study consist in studying the international practice in the area of the establishment of the authority of the mayor as the representative authority of the local community and the executive of the local council and its responsibilities.

Keywords: *local public administration, public authority, mayor, executive authority.*

Prin administrație publică înțelegem acea activitate care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, a tuturor actelor normative și a celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice. De aici desprindem, pe de o parte, poziția administrației publice în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale sau ale colectivităților locale, iar, pe de altă parte, descifrăm cele două elemente componente esențiale și indispensabile ale administrației publice, și anume elementul structural-organic și elementul funcțional.

La nivel de comunitate un rol esențial în realizarea treburilor publice locale îl joacă primarul, dat fiind caracterul său reprezentativ.

Reieșind din rolul central pe care îl joacă instituția primarului în comunitățile rurale din Republica Moldova, în acest articol ne-am propus să analizăm practica UE în acest domeniu. Fiind state cu tradiții democratice de secole, dispun de o oarecare experiență dovedită în timp în această materie.

Austria este un stat federal compus din nouă landuri autonome. Consacrând un sistem de autonomie administrativă, Constituția Austriei stabilește importante atribuții în competența comunelor (Ge-meinden). Aceste comunități locale sunt conduse de un consiliu local ales prin vot direct și de un primar (Burgermeister), care este ales de consiliul local. În comunele mai mari, primarul este asistat de autoritatea locală. [6; p. 178]

Comunitățile se bucură de un grad considerabil de autonomie în soluționarea problemelor locale, autorităților locale revenindu-le responsabilități privind drumurile, asigurarea necesarului de apă, funcționarea școlilor primare, proiectarea lucrărilor de construcție zonale, administrarea unităților de învățământ. În cele mai multe co-munități, autoritățile locale îndeplinesc o serie de atribuții legate de activități sociale, de asistență sanitară și culturale.

Belgia a fost stat unitar din anul 1831 și și-a păstrat caracteristicile acestei forme de stat mai mult de un secol și jumătate. Începând cu anul 1970, Belgia s-a aflat într-un amplu proces de federalizare care s-a desfășurat în numeroase etape (1970, 1980, 1988, 1993 și 2001) [1; p. 178].

Exercitarea puterii a îmbrăcat forma descentralizării, ținându-se seama de caracteristicile lingvistice diferite ale populației aparținând unor culturi distincte. Comunele și provinciile care prezentau caracteristici tradiționale, lingvistice, culturale distincte, beneficiau de la început de dreptul de a-și administra interesele și de a-și afirma particularitățile proprii de viață comunitară.

Belgia, conform Constituției [3], este *un stat federal*, compus din *comunități și regiuni*. Există trei comunități - Comunitatea franceză, Comunitatea flamandă și Comunitatea germanofobă - definite prin caracteristici lingvistice și culturale. De asemenea, Belgia cuprinde trei mari Regiuni: Wallonia, Flandra și Bruxelles. Potrivit Constituției, există 4 regiuni lingvistice: regiunea de limbă franceză, regiunea de limbă neerlandeză, regiunea bilingvă Bruxelles și regiunea de limbă germană; fiecare comună a Regatului face parte dintr-una din regiunile lingvistice.

Constituția oferă provinciilor și comunelor posibilitatea de a se asocia, iar Consiliilor provinciale și comunale de a se reuni pentru a delibera în comun. Comuna, considerată *colectivitatea politică de bază*, este guvernată de o lege comunală adoptată în 1 ianuarie 2002, modificată prin Legea din 17 iunie 2004.

Fiecare comună, aflată sub tutela regiunii, are propria sa organizare administrativă. În cadrul fiecărei comune pot fi distinse, ca organisme politice, Consiliul comunal și Colegiul [1., p. 179].

Consiliul comunal este compus din membri aleși prin scrutin direct, în număr variabil, în funcție de numărul de locuitori ai comunei respective: câte 7 consilieri pentru comunele cu 1.000 locuitori și câte 55 de consilieri pentru cele care au o populație mai mare de 300. 000 de locuitori.

Comuna este guvernată de un Colegiu, format din primar (Bourgmestre) și din vicepreședinții comunali (Echevins). Colegiul reprezintă un Guvern în miniatură și nu este responsabil în fața Consiliului comunal.

Primarul este numit de rege, pe baza listei înaintate de guvernatorul regional, la propunerea majorității consiliului comunal. El prezidează Consiliul comunal, dispunând de drept de vot în cadrul acestuia și este președinte de drept în Colegiu. Totodată, îi revine sarcina aplicării regulamentelor și ordonanțelor Consiliului comunal și ale Colegiului.

Primarul este reprezentantul comunei în exteriorul acesteia, dar și reprezentantul statului în comună. În această dublă calitate, primarul veghează la realizarea interesului general, care se situează dincolo de interesul local.

Printre atribuțiile primarului se numără și menținerea ordinii publice, îndeplinind în acest sens funcția de șef al poliției federale în exercițiul misiunilor de poliție administrativă.

Colegiul, al cărui membru este primarul, se reunește o dată pe săptămână, la o dată și la o oră ce sunt fixate prin regulamentul de organizare și funcționare al comunei. Ședințele Colegiului nu sunt publice.

Bulgaria este, potrivit Constituției adoptate în mai 1991, o republică guvernată de principiile descentralizării și autonomiei locale [5; p. 147].

Din toamna anului 1991, Adunarea Națională a adoptat legea administrației publice locale, municipalitatea (localitatea) devenind baza sistemului administrativ-teritorial al statului bulgar. Astfel, în municipalități - entități legale cu drept de a crea și de a administra propriile bugete - autonomia locală este pusă în aplicare printr-un sistem dual de putere [1; p. 153]:

- primarul reprezintă cea mai înaltă autoritate executivă a comunității locale;
- consiliul local, considerat cel mai înalt organism decizional al comunității locale.

Alegerea autorităților locale în Bulgaria - primar și consiliu local - se realizează ca și în Republica Moldova prin vot direct, pentru un mandat de 4 ani. Numărul aleșilor în consiliul local depinde de numărul locuitorilor, reprezentativitatea tinzând să fie destul de largă (de exemplu, localitățile cu o populație între 50.000 și 75.000 de locuitori au 33 de membri aleși în consiliile municipale). În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul local adoptă regulamente și instrucțiuni și ia decizii în probleme de interes local, aceste acte ale consiliului sunt supuse controlului administrativ.

În îndeplinirea atribuțiilor sale, primarul este ajutat de unul sau mai mulți viceprimari, aleși prin vot secret, de către și dintre membrii consiliului local.

Primarul, ca autoritate executivă, îndeplinește următoarele atribuții:

- conduce activitatea executivă a Primăriei;
- coordonează activitatea diferitelor servicii ale administrației publice locale;
- este garantul ordinii publice;
- supervizează construcția bugetară și execuția bugetului local;
- asigură implementarea proiectelor pe termen mediu și lung;
- menține contactul cu partidele politice și cu organizațiile civice;
- asigură protecția populației împotriva calamităților naturale;
- aprobă planurile de dezvoltare urbană care au fost votate de consiliul local și asigură punerea acestora în practică;
- reprezintă comunitatea locală în relațiile cu alte instituții sau în justiție.

Pe lângă aceste atribuții, stabilite de legea organică, de organizare, de control și de administrare, primarul mai îndeplinește câteva atribuții speciale: reprezintă municipalitatea în problemele contractuale legate de proprietate sau de încadrare în muncă.

Se poate spune că primarul unei localități autonome îndeplinește două roluri principale: este exponentul autonomiei locale și asigură administrarea comunității locale [1; p. 185].

Sistemul administrativ în Republica Moldova este organizat după modelul francez, de aceea o importanță deosebită o reprezintă practica franceză de organizare a activității instituției primarului.

Astfel, potrivit art. 72 din Constituție, pot fi considerate „colectivități teritoriale ale Republicii: comunele, departamentele și Teritoriile de Peste Mări (prevăzute la art. 74). Orice alte colectivități teritoriale vor fi create numai prin lege.” Colectivitățile teritoriale au dreptul să ia decizii pentru ansamblul de competențe care pot fi mai bine puse în operă la nivelul lor. Aceste colectivități se administrează în mod liber prin consilii alese și primari și dispun de o putere de reglementare pentru exercitarea competențelor lor.

În Franța, colectivitățile de bază ale administrației locale sunt comunele. Astfel, se disting două categorii de comune: rurale și urbane. La nivelul acestora, ca și în Republica Moldova, funcționează două tipuri de autorități reprezentative: *consiliul municipal și primarul*.

Consiliul municipal este autoritatea deliberativă, cu competență generală, care lucrează în ședințe publice. Consilierii municipali sunt aleși prin sufragiu universal direct, pentru un mandat de 6 ani, prin scrutin majoritar plurinominal cu două tururi de scrutin. Consiliul se reunește de drept în prima zi de vineri sau, cel mai târziu, în ziua de duminică, care urmează datei la care au fost aleși toți membrii acestui organism. Prima ședință a Consiliului este rezervată alegerii pri-marului și a adjuncților săi.

Executivul comunal este reprezentat de primar, ales de Consiliul municipal. Codul general al colectivităților teritoriale prevede că „*primarul și adjuncții săi sunt aleși prin scrutin secret și cu majoritatea absolută a voturilor. Dacă după două tururi de scrutin niciun candidat nu a obținut majoritatea absolută, se organizează un al treilea tur de scrutin, fiind declarat ales candidatul care a obținut majoritatea relativă. În caz de egalitate de voturi este ales cel mai în vârstă candidat.*”

Durata mandatului primarului coincide cu cea a Consiliului municipal. În această perioadă, primarul și consilierii municipali beneficiază de o indemnizație de funcție, în cadrul unui barem fixat de Codul Comunal, cu referință la scara salariilor din domeniul funcției publice. Indemnizația se reduce la jumătate dacă primarul sau adjuncțul este membru al Adunării Naționale sau al Senatului. Alesul municipal, nefiind salariatul comunei, nu beneficiază de ajutor social. Codul Comunal cuprinzând două dispoziții în acest sens: [4; p. 26]

- comuna este responsabilă de daunele cauzate alesului în exercitarea funcției sale;
- primarul și adjuncțul care primesc indemnizație de funcție au un regim aparte de pensionare.

Demisia primarului este înaintată de acesta reprezentantului statului din departamentul respectiv. În afara cazurilor de dizolvare a Consiliului municipal sau de anulare a alegerilor, primarul și adjuncții pot fi suspendați sau revocați de autoritățile statului prin decizia ministrului de interne sau prin decret dat de Consiliul de Miniștri. Hotărârea de suspendare sau revocare trebuie motivată.

Primarul și adjuncții vizați trebuie să fi comis vreo eroare sau să fi violat un text legislativ sau reglementar: refuzul de a da publicității o hotărâre, eliberarea de certificate eronate, eliberarea unui ordin de plată pentru lucrări neexecutate.

Consilierul municipal poate oricând demisiona. Demisia o înaintează primarului și devine executorie din momentul acceptării ei.

Deși nu este ales în mod direct de către cetățeni, primarul este un actor principal în viața comunității locale. El aduce la îndeplinire hotărârile Consiliului municipal, fiind ajutat de viceprimari desemnați de Consiliu dintre membrii săi, cărora le poate delega dreptul de semnătură pentru anumite acte sau le poate delega anumite atribuții.

Conform prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale [2], primarul poate delega dreptul de semnătură directorului general al serviciilor și directorului general-adjunct al serviciilor primăriei, precum și directorului general și directorului serviciilor tehnice.

Atribuțiile exercitate de primar se împart în două categorii:

- atribuții exercitate în numele comunei;
- atribuții exercitate în numele statului.

Potrivit prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale, primarul este însărcinat, sub controlul Consiliului municipal și sub controlul administrativ al reprezentantului statului în departament, de o manieră generală, cu executarea hotărârilor Consiliului municipal și, în particular, cu următoarele atribuții:

- administrarea și conservarea proprietăților comunei;
- gestionarea veniturilor, supravegherea contabilității comunale;
- pregătirea și propunerea bugetului local;
- conducerea treburilor comunale;

- intentarea, în numele comunei, a acțiunilor în justiție sau apărarea comunei în acțiunile intentate împotriva ei, în cazurile stabilite de Consiliul municipal;
- stabilirea numărului de clase în unitățile de învățământ;
- solicitarea împrumuturilor destinate finanțării investițiilor prevăzute în buget și realizarea operațiunilor financiare utile gestionării împrumuturilor, numai în limitele fixate de consiliul municipal;
- administrarea rețelelor de drumuri comunale;
- ofițer de stare civilă;
- ofițer al poliției judiciare.

Conform prevederilor Codului general al colectivităților teritoriale, în categoria atribuțiilor exercitate în numele statului se regăsesc:

- publicarea și executarea legilor și regulamentelor;
- executarea măsurilor de siguranță generală;
- exercitarea funcțiilor speciale care îi sunt atribuite prin legi.

Fiecare departament francez este împărțit în mai multe arondismente (majoritatea departamentelor sunt divizate în 3 sau 4 arondismente), la 1 ianuarie 2007 existând în total 341 arondismente, lipsite de personalitate juridică. Administrarea acestora este încredințată unui subprefect, care îl asistă pe prefectul departamental.

Arondismentul are ca autorități administrative locale *Consiliul arondismentului și primarul*. Consiliul arondismentului este prezidat de către primar, ales de membrii săi din rândul lor.

Alegerea primarului arondismentului care urmează reînnoirii generale a Consiliului municipal are loc la 8 zile după alegerea primarului comunei. Consiliul arondismentului este convocat cu această ocazie, în mod excepțional, de către primarul comunei și desemnează dintre consilierii municipali sau consilierii de arondisment unul sau mai mulți adjuncți.

Primarul de arondisment și adjuncții săi îndeplinesc, în cadrul arondismentului, atribuții în materie de stare civilă, probleme școlare etc. De asemenea, primarul arondismentului dispune de aceleași atribuții ca și cele care îi sunt recunoscute primarului comunei.

Primarul comunei poate să-i delege primarului arondismentului o parte dintre atribuțiile sale în materie electorală, cu excepția celor referitoare la revizuirea anuală a listelor electorale (art. L 2122-26 din Codul general al colectivităților teritoriale). Ca și primarul unei comune, primarul unui arondisment poate delega dreptul de semnătură directorului general al serviciilor primăriei de arondisment.

Instituțiile politice și administrative ale Franței au servit și servesc ca model pentru multe state care au dorit să reintre în circuitul de instituții politice și valori constituționale ce definesc democrația constituțională occidentală și statul de drept. Nu este niciun impediment în faptul că primarul este ales de consiliu sau alte motive de acest gen.

Organizarea administrativă a **Italiei**, după ultimele modificări constituționale, pune în valoare trăsăturile statului regional. Importantele prerogative conferite regiunilor prin dispoziții constituționale apropie statul italian de structura federalistă.

Potrivit dispozițiilor constituționale [7; art. 5], Republica Italia se împarte în comune, provincii, orașe metropolitane și regiuni, care reprezintă entități autonome. Republica, una și indivizibilă, cum o definește Constituția, recunoaște și favorizează autonomiile locale. În serviciile care depind de stat realizează descentralizarea administrativă în cel mai înalt grad posibil; adaptează principiile și metodele legislației sale la necesitățile autonomiei și ale descentralizării.

Provinciile și comunele beneficiază de propriul lor statut, conferit prin Legea nr. 142/1990. Astfel, comunele sunt conduse de un Consiliu comunal și de un primar (Sindaco).

Primarul reprezintă șeful executivului comunal și este ales de către cetățeni. Prin Legea nr. 81/1993, în comunele care au mai mult de 15.000 de locuitori, s-a introdus alegerea directă a primarului de către cetățeni. Tot primarul este cel care desemnează consiliul comunal pentru un mandat de 5 ani.

Utilitatea provinciilor este deosebită, în calitatea acestora de circumscripții administrative ale statului, dar și ca autorități însărcinate să realizeze legătura dintre regiuni și comune. Provinciile joacă un rol de asistență tehnică și administrativă pe lângă comune.

Teritoriul comunelor este determinat prin legi regionale, potrivit unei proceduri fixate de legislația națională. Prin Decretul-lege nr. 276/2000 s-a prevăzut posibilitatea comunelor de a se asocia în vederea realizării unor activități specifice, asociere ce se va derula în baza unor convenții.

Articolul nr. 119 din Constituția Italiei cuprinde dispoziții referitoare la autonomia financiară de care dispun regiunile, provinciile, comunele și orașele metropolitane. Formele și condițiile particulare de autonomie vor putea fi atribuite regiunilor cu statut obișnuit, la inițiativa lor și numai după consultarea colectivităților locale (art. 116 din Constituția Italiei).

Funcțiile administrative din domenii ca urbanismul, reglementarea serviciilor și organismelor administrative depinzând de regiune, turismul, asistența publică, asistența sanitară, agricultura etc. sunt de competența regiunii, în timp ce cele de interes exclusiv local pot fi atribuite prin legi provinciilor, comunelor sau altor puteri locale. Astfel, atribuțiile primarului sunt delimitate potrivit unor legi speciale.

Sistemul italian este un sistem al colaborării dintre puteri. Organele regiunii sunt, potrivit art. 121 din Constituție: Consiliul Regional, Adunarea Regională (Giunta) și președintele Adunării, Consiliul Regional reprezintă Parlamentul regional și exercită puterea legislativă, având și alte atribuții conferite regiunii prin lege [1; p. 186].

O practică deosebită o prezintă și experiența Poloniei, care mai este denumită și copilul Europei sau acel exemplu de democrație locală pentru țările care doresc să se alinieze regulilor europene de autoadministrare locală.

Polonia este o republică democratică, guvernată de principiile de drept, în care puterea supremă aparține națiunii, ce o exercită direct sau prin reprezentanții săi.

Capitolul VI al Constituției Poloniei consacră mecanismul auto-guvernării locale. Se precizează, astfel, că unitățile de autogovernare au personalitate juridică, ele putând să aibă bunuri în proprietate și să beneficieze de alte drepturi asupra proprietății. Constituția plasează autonomia colectivităților teritoriale sub protecția tribunalelor și garantează resursele lor financiare. Art. 16 din Constituția Poloniei precizează că ansamblul locuitorilor unui teritoriu care constituie o unitate a diviziunii teritoriale reprezintă o colectivitate teritorială. În art. 167, privitor la autonomia financiară a colectivităților locale, se precizează că resursele proprii ale colectivităților au ca sursă taxe și impozite, ale căror niveluri sunt stabilite de autoritățile teritoriale, iar art. 172 face referire la posibilitatea colectivităților teritoriale de a se asocia și de a adera la asociații internaționale locale și regionale.

Referindu-ne nemijlocit la instituția primarului, trebuie să recunoaștem, că aceasta are reglementări diferite în diferite state ale lumii, dar în toate dintre ele se pune accentul pe aspectul de autoritate reprezentativă locală, astfel, primarul este cel care reprezintă populația dintr-o localitate, oricare ar fi denumirea acesteia - gmină, comună provincie, oraș etc.

Generalizând asupra calității primarului de reprezentant al populației, observăm câteva aspecte care fac ca practicile acestor state să se intersecteze – caracterul său reprezentativ; conlucrarea strânsă cu autoritatea deliberativă; aspectul de agent de stat în teritoriu și absolut în toate statele acesta este autoritatea executivă a consiliului local. Oricât de banal ar suna, ținem să menționăm că nu există un model unic perfect aplicabil pentru toate statele, există doar principii pe care fiecare stat își clădește propriul său sistem de autoadministrare locală. Deci, putem conchide că în acest sens suntem un stat aliniat principiilor europene de autoadministrare locală, iar instituția primarului constituie unul dintre pilonii administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostolache M. C. Primarul în România și Uniunea Europeană, București. Editura Universul Juridic, 2012, 391 p.
2. Code général des collectivités territoriales http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales.pdf
3. Constitution de la Belgique, Ed. Bruylant. Bruxelles, 2002.
4. Douay Dominique, Monique Jacob, Defrenne Jacques. Comunitățile locale în sistemul administrativ francez. Paris: Jean Jaures, 1994.
5. Drumeva E., Local government in Bulgaria, Ed. Kandeve, Sofia, 2004.
6. Stănculescu G., Andoniceanu A., Sisteme comparate de administrație publică europeană. Ed. Economică, București, 2001.
7. Tănăsescu E.S., Codex Constituțional. Constituția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, în Constituțiile statelor-membre ale Uniunii Europene, Ed. Monitorul Oficial, București, 2015, p. 206.