

# Tutela în dreptul administrativ francez

**Asist. univ. dr. Violeta STRATAN\***  
Facultatea de Drept,  
Universitatea de Vest din Timișoara

## Summary

*The theory of administrative control is indispensable for the existence of the centralization/decentralization dichotomy, for the existence of decentralization itself. Despite the fact that “control” seems to be a rather diminishing term, given its signification originated in the civil law field, it helps keeping an absolutely necessary distance in between state organs and local authorities. Moreover, it helps the decentralized authorities escape the hierarchy of the central power authorities, allowing them to be absorbed in that of the legal rules. Subject to the reform initiated by the decentralizing laws of 1982, the administrative control has acquired new values, which render it closer to the judicial review characterizing the Rule of Law. However, despite the dialogue it seems to open between the state and the local communities, the administrative control remains the expression of a power relation.*

**Keywords:** *decentralization, hierarchical supervision, administrative control, judicial review, local autonomy, dialogue*

## Rezumat

*Teoria tutelei administrative este indispensabilă pentru existența dihotomiei centralizare/descentralizare, pentru însăși supraviețuirea descentralizării. În pofida faptului că tutela pare a fi un termen devalorizant, prin prisma accepțiunii sale din dreptul civil, semnificația sa juridică permite menținerea unei distanțe absolut necesare între organele de stat și autoritățile colectivităților locale. Ea permite, deopotrivă, ca autoritățile descentralizate să scape ierarhiei organelor puterii centrale, dar și să fie absorbite în ierarhia normelor juridice. Trecând printr-un proces de reformă inițiat de legile descentralizării din anul 1982, tutela a dobândit valențe noi, transformându-se într-un control de legalitate caracteristic statului de drept. Însă, în pofida dialogului pe care aparent îl facilitează între stat și*

---

\* violeta.stratan@drept.uvt.ro.

*colectivitățile teritoriale locale, acest tip de control administrativ rămâne totuși expresia raporturilor de forță dintre acestea.*

*Cuvinte-cheie: descentralizare, control ierarhic, control de tutelă, legalitate, autonomie locală, dialog*

Descentralizarea administrativă fiind o formă de autonomie – și nu de independență – a colectivităților locale, colectivitățile teritoriale descentralizate trebuie să fie supuse unei forme de control din partea statului. Astfel, art. 72 alin. (6) al Constituției franceze ridică la rang de principiu faptul că „în colectivitățile teritoriale ale Republicii, reprezentantul statului, reprezentând pe fiecare dintre membrii Guvernului, are în sarcina sa vegherea intereselor naționale, controlul administrativ și respectarea legilor”<sup>1</sup>. Exercitat de reprezentantul statului în teritoriu – prefectul departamentului, asupra actelor autorităților comunale și departamentale, respectiv de prefectul regiunii, asupra actelor autorităților regionale – controlul administrativ rezidă în posibilitatea acordată acestuia de a deferi justiției actele colectivităților locale pe care le consideră ilegale, în vederea anulării acestora de către instanță<sup>2</sup>.

Controlul din partea statului nu trebuie să fie însă unul prea strict, întrucât ar risca să îngrădească autonomia colectivităților teritoriale descentralizate, încălcând principiul constituțional al libertății lor de administrare. În acest sens, Consiliul Constituțional francez a declarat neconstituționale unele dispoziții dintr-o lege adoptată în anul 1993 pentru prevenirea corupției și asigurarea transparenței în viața economică, ce autorizau prefectul să suspende timp de trei luni anumite acte ale colectivităților locale adoptate în domenii importante de competență acestora, pe considerentul că respectivele dispoziții legale privau de garanții suficiente exercitarea libertății de administrare a colectivităților teritoriale locale<sup>3</sup>.

În literatura de specialitate sunt descrise două tipuri de control administrativ, care fac diferența între un sistem administrativ centralizat și unul descentralizat. Primul, numit control ierarhic, se caracterizează prin strictețe, și se exercită de către puterea centrală asupra autorităților deconcentrate, altfel spus asupra reprezentanților acesteia la nivel local. Cel de-al doilea, cunoscut în doctrină sub

<sup>1</sup> A se vedea Constituția Franței din 4 octombrie 1958 – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>2</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* – <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

<sup>3</sup> A se vedea Conseil Constitutionnel, Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* – <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

denumirea de control de tutelă, se caracterizează printr-o oarecare suplețe, și vizează autoritățile descentralizate. În esență, diferența dintre controlul ierarhic și controlul de tutelă rezidă în faptul că cel din urmă respectă puterea de inițiativă a autorităților controlate. În virtutea acestui principiu, tutela nu oferă titularului său decât posibilitatea de a aproba sau de a împiedica aplicarea unui act supus controlului, căci ea se exercită cu privire la o inițiativă ce aparține întotdeauna autorității controlate, căreia autoritatea de control nu i se poate în mod normal substitui. Din același motiv, tutela vizează exclusiv legalitatea actului supus controlului, nu și oportunitatea acestuia, întrucât aprecierea oportunității este parte integrantă a inițiativei care stă la baza unui act administrativ. Pe scurt, tutela poate fi caracterizată ca o putere de control limitată sub aspectul domeniului său de aplicare, al modalităților de exercitare și al obiectului său<sup>4</sup>.

Faptul că tutela este caracteristică descentralizării, iar puterea ierarhică, centralizării, nu mai pare să fie atât de evident pentru doctrina franceză, care încearcă să verifice dacă dihotomia clasică a celor două tipuri de control administrativ mai este valabilă în prezent. Această preocupare survine în contextul în care, din anul 1982, atât legiuitorul francez cât autorii de drept administrativ din Hexagon au abandonat orice referire la termenul de „tutelă”.

Într-adevăr, mecanismul de control instituit de legea descentralizării din 2 martie 1982 (Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 privind drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor, modificată și completată de Legea nr. 82-623 din 22 iulie 1982) nu mai poate fi ușor caracterizat drept tutelă, aceasta tinzând să se deplaseze din mâinile administrației în mâinile justiției, în acord cu cerințele unui stat de drept<sup>5</sup>. Potrivit noilor reglementări, statul pierde posibilitatea de a controla oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale, care devin executorii din momentul publicării lor, cu unele excepții în cazul cărora este necesar ca actele să fie transmise prefectului. Dispariția termenului de „tutelă” din textul legii din 1982 și substituirea tutelei *a priori* exercitată de stat asupra actelor colectivităților locale cu un control de legalitate *a posteriori*, este considerată o etapă de importanță majoră în istoria descentralizării franceze.

Sunt însă și autori<sup>6</sup> în opinia cărora mecanismul de control instituit în 1982 rămâne o formă de tutelă, întrucât deși se dorește un instrument juridic menit să garanteze protecția instituțiilor descentralizate suspuse controlului, el este totuși un control de legalitate. Afirmția preluată din jurisprudența Consiliului de Stat francez conform căreia tutela este o instituție de excepție, care nu se prezumă, ci

<sup>4</sup> A se vedea A. de Laubadère, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, vol. I, ed. a XI-a, LGDJ, Paris, 1990, p. 102.

<sup>5</sup> A se vedea P. Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, PUF, Paris, 2002, p. 241.

<sup>6</sup> A se vedea J. Rivéro, J. Walline, *Droit administratif*, Dalloz, ed. a XV-a, 1994, p. 271.

trebuie să fie prevăzută de lege, a fost ridicată la rang de principiu<sup>7</sup>. Consacrat prin adagiul „nu există tutelă în afara legii, nu există tutelă dincolo de lege”, acest tip de control se distinge de controlul ierarhic, care nu este condiționat de existența vreunui text normativ, ci intervine de drept în cadrul raporturilor dintre două autorități ale aceleiași persoane juridice.

Fiind expresia unui raport condiționat între două instituții, tutela pare a fi extrem de utilă descentralizării: ea caracterizează raportul dualist dintre puterea centrală și autoritățile locale. Încă de la începutul secolului al XX-lea, literatura de specialitate arăta că puterea centrală, în sarcina căreia se află paza intereselor naționale, este singura în măsură să exercite tutela administrativă<sup>8</sup>, fără însă a putea să dea instrucțiuni autorităților administrației publice locale ori să le reformeze actele. Astfel, dreptul de inițiativă și puterea de apreciere a autorităților descentralizate se păstrau intacte, autoritatea de tutelă putând doar să aprobe sau să anuleze actele autorităților locale, ori să se substituie acestora în anumite cazuri bine determinate.

Din perspectivă istorică, spre deosebire de controlul ierarhic, tutela a respectat personalitatea juridică a colectivităților teritoriale descentralizate, garantând acestora un control neutru, rațional și infailibil, justificat de atotputernicia legii ca expresie a voinței generale. Ea s-a exercitat numai asupra actelor autorităților descentralizate, având meritul (cel puțin în aparență) de a înlătura puterea ierarhică, și de a face din descentralizare un proces de organizare și repartizare a competențelor guvernat exclusiv de lege<sup>9</sup>. Această abordare oarecum idealizată a tutelei nu poate însă masca limitele principiului legalității. Dacă, în teorie, controlul de legalitate pare să garanteze protecția autonomiei locale, în practică el este un mijloc pus la dispoziția statului pentru a o „anemia”<sup>10</sup>. Cu alte cuvinte, controlul de legalitate pare să se apropie din ce în ce mai mult de controlul ierarhic. Deși în principiu tutela este un mecanism neutru, de excepție, prevăzut de lege, un soi de „paznic” al libertăților locale, ea pare să fi devenit treptat un instrument de presiune, datorită exploziei de texte normative edictate în ultimii ani. Potrivit unor autori francezi, legea nu mai reprezintă acel izvor de legalitate unic ce se impunea colectivităților locale drept expresie a voinței generale<sup>11</sup>. Proliferarea textelor normative de natură diferită,

---

<sup>7</sup> A se vedea R. Maspétiol, P. Laroque, *La tutelle administrative*, Sirey, Paris, 1930, p. 10 apud M. Doat, *Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, Paris, 2003, p. 153.

<sup>8</sup> A se vedea G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1992, p. 401.

<sup>9</sup> A se vedea M. Doat, *Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, Paris, 2003, p. 154.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>11</sup> A se vedea J. Chevalier, *La dimension symbolique du principe de légalité*, in *Revue de Droit Public*, 1990, p. 1664-1671.

extinderea domeniului lor de aplicare, degradarea calității producției legislative contribuie la transformarea controlului de legalitate într-un instrument de opresiune, prin plasarea actului decizional local într-o mașinărie normativă care-l depășește. Din acest punct de vedere, doctrina franceză a semnalat faptul că elaborarea unui număr de peste cincizeci de legi și câteva sute de decrete în anii ce au urmat reformei descentralizatoare din anul 1982, a avut un efect diametral opus celui dorit de inițiatorii acesteia. În loc să confere un grad sporit de libertate colectivităților locale, această explozie normativă a determinat extinderea și intensificarea puterii centrale. Inflația actelor normative nu doar a fragilizat autonomia locală, dar a și generat o insecuritate juridică propice dezvoltării arbitrariului<sup>12</sup>. Spre exemplu, imediat după adoptarea Codului general al colectivităților teritoriale, juriștii și politicienii francezi au pornit un demers asiduu de corectare a imperfecțiunilor acestui text legislativ, și de completare a lacunele constatate cu ocazia aplicării sale. În aceste condiții, textul de referință și-a pierdut, în parte, rolul prescriptiv<sup>13</sup>.

Cu alte cuvinte, dispariția termenului de tutelă din textele legale nu reușește să confere colectivităților teritoriale locale un grad sporit de autonomie. Înlocuirea sa cu termenul de „control de legalitate”, aparent benefică pentru colectivitățile locale, lipsește de fapt noțiunea de colectivitate locală de o parte din specificul ei. Din punct de vedere normativ, actele autorităților locale nu mai au niciun fel de specificitate în raport cu ordinea juridică națională. Inserarea lor în ierarhia normelor are ca rezultat o ierarhizare a colectivităților locale în stat și o reproducere a comportamentelor ierarhice în cadrul dialogului dintre structurile centrale și organele descentralizate.

Spre deosebire de tutela *a priori*, controlul administrativ instituit în anul 1982 se caracterizează prin suplețe și deschidere. Pe de o parte, ordinea juridică nu mai apare ca fiind riguroasă și clară, ci dobândește, datorită complexității sale, o oarecare plasticitate: normele care reglementează controlul exercitat de organele centrale sunt suficient de numeroase și imprecise pentru a permite autorităților locale să negocieze mare parte din actele pe care le emit. Pe de altă parte, în loc să respingă ideea oricărui contact și să caute să-și impună punctul de vedere, atât statul, cât și colectivitățile locale par să aibă o deschidere spre dialog în tot mai multe domenii. Pozițiilor contrare pare să li se fi substituit un joc instituțional mai responsabil, dezvoltat în mare parte datorită soluțiilor jurisprudențiale<sup>14</sup>.

În acest context, judecătorului francez îi revine o misiune extrem de importantă în ceea ce privește raporturile dintre stat și colectivitățile descen-

---

<sup>12</sup> Rapport public du Conseil d'Etat, 1991 *apud* J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif*, Montchrestien, Paris, 2005, p. 262-263; Rapport public du Conseil d'Etat, 1993, *Décentralisation et ordre juridique*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/collectivites-locales/controlle-legalite-faits.shtml>

<sup>13</sup> A se vedea M. Doat, *op. cit.*, p. 156.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 157.

tralizate: aceea de a facilita negocierea dintre acestea, de a le fi arbitru<sup>15</sup>. Interpretarea jurisprudențială a art. 3 din Legea din 2 martie 1982 a permis atenuarea rolului prefectului cu privire la controlul actelor autorităților locale, înlăturând caracterul mecanic al acestuia. Astfel, dacă acest articol ar fi putut fi considerat ca instituind o competență obligatorie în materia controlului legalității actelor autorităților locale, studiul jurisprudenței tribunalelor administrative relevă că prefectul dispune de o libertate de apreciere în acest sens<sup>16</sup>. Această libertate de apreciere este cu atât mai importantă cu cât ea permite reprezentantului puterii centrale să concilieze cerințele legalității și echității. Astfel, în materie de urbanism sau de ajutoare sociale, prefectul poate alege să nu pună în aplicare o reglementare vădit imperfectă<sup>17</sup>. Pe de altă parte, pot exista situații în care hotărâri ale autorităților locale, redactate superficial și evident ilegale, să fie totodată utile pentru colectivitățile locale, controlul automat, mecanic, al prefectului asupra unor atare hotărâri putând avea rezultate dezastruoase. De aceea, în general, ideea unui automatism al controlului de legalitate asupra actelor administrației publice locale ar trebui respinsă, ea fiind susceptibilă să mascheze adevărata natură a relației dintre stat și colectivitățile locale<sup>18</sup>.

Pe linia acestui raționament, s-a afirmat că dreptul permite puterii centrale să se adreseze colectivităților descentralizate și fără a folosi (în aparență) limbajul prescriptiv al ordinelor. Ea poate indica acestora anumite căi de urmat și le poate oferi sfaturi atât în amonte, cât și în aval de procesul decizional local, indicații și sfaturi care nu constituie în mod obligatoriu limitări ale puterii de decizie la nivel local. Dialogul dintre stat și colectivitățile locale este cu atât mai necesar cu cât în procesul descentralizării acestora le-au fost repartizate competențe complexe, care altădată reveneau organelor centrale<sup>19</sup>.

Instituirea unui asemenea dialog a fost facilitată, pe de o parte, de faptul că legiuitorul a instituit obligația transmiterii anumitor acte adoptate de autoritățile descentralizate prefectului<sup>20</sup> și pe de altă parte, de faptul că jurisprudența franceză a stabilit necesitatea respectării unor termene în cadrul exercitării controlului de legalitate. Transmiterea actelor către prefect permite acestuia să

<sup>15</sup> A se vedea J.-C. Helin, *La décentralisation et le juge*, in *Les Petites Affiches*, nr. 892/1997, p. 4.

<sup>16</sup> A se vedea Tribunal Administratif de Poitiers, *Commissaire de la république des deux Sèvres c. Commune de Rom*, in *Revue Française de Droit Administratif*, 1986, p. 618; Conseil d'Etat, 25 ianuarie 1991, arrêt *Brasseur* in *Revue Française de Droit Administratif*, 1991, p. 587.

<sup>17</sup> Rapport public du Conseil d'Etat, *Décentralisation et ordre juridique*, 1993, precitat, p. 69.

<sup>18</sup> A se vedea M. Doat, *op. cit.*, p. 158.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Potrivit art. L. 2131-1, L. 3131-1 și L. 4141 din Codul general al colectivităților teritoriale, actele adoptate de autoritățile comunale, departamentale și regionale sunt executorii de drept din momentul în care au fost publicate sau notificate persoanelor interesate și transmise reprezentantului statului la nivelul departamentului (...).

ia cunoștință de ele, stabilind totodată și primul contact dintre cele două structuri administrative. Începând din acest moment, termenele stabilite de judecător pun în mișcare mecanismul unei veritabile negocieri între prefect, serviciile centrale și colectivitățile locale. În cazul în care prefectul consideră ca un anumit act care i-a fost transmis nu îi este suficient pentru a se putea pronunța asupra legalității sale, el poate cere autorului respectivului act să îi furnizeze documente suplimentare<sup>21</sup>.

O atare cerere are ca efect întreruperea termenului prevăzut de lege pentru sesizarea instanței, termen care va curge din nou de la primirea acestor documente suplimentare, sau de la decizia explicită ori implicită a autorității emitente de a transmite documente suplimentare<sup>22</sup>. Astfel, o cerere de furnizare de documente suplimentare adresată de prefect autorităților locale, reprezintă mai mult decât un simplu act de control: ea generează un alt tip de raporturi între stat și colectivitățile locale, transformând acțiunea unilaterală a statului într-o acțiune responsabilă. Pârghiile responsabilității se regăsesc de altfel și cadrul recursului grațios, care permite prefectului să ceară unei autorități locale retragerea unui act pe care îl consideră ilegal.

Recursul grațios, utilizat mai ales în raporturile dintre administrație și administrați, permite astfel inițierea unui soi de dialog, de negociere între colectivitățile locale și centrale, determinându-le pe acestea din urmă să renunțe la rolul de tutore pentru a deveni participanți la dialog<sup>23</sup>. Rolul jurisprudenței a fost esențial din acest punct de vedere, instanțele franceze statuând că recursul grațios nu suspendă pur și simplu termenul legal de sesizare a instanței, ci îl face să curgă din nou, integral, începând din momentul în care autoritatea locală a dat un răspuns<sup>24</sup>. În acest timp acordat reprezentantului statului, recursul grațios nu are doar menirea de a determina autoritățile locale să-și retragă un act considerat ilegal, ci și pe aceea de a face astfel încât statul să ofere colectivităților locale o parte din cunoștințele și experiența sa, și să accepte în schimb argumentele acestora. Statul renunță, într-o oarecare măsură, la rolul de gardian al legalității, părănd mai degrabă să aducă la cunoștința interlocutorului său o problemă de drept. Odată dezbateră începută, fiecare dintre participanți pare să aprecieze mai bine interesele aflate în joc, rațiunile practice, politice și etice aflate la baza actului lor decizional. De aceea, s-a afirmat că raporturile dintre stat și colectivitățile sale locale s-au modificat decisiv, cele două subiecte intrând într-o „eră a dialogului”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> A se vedea F.-P. Benoit, *Recours gracieux et demande de pièces complémentaires dans le cadre du déféré préfectoral. Genèse d'une analyse juridique*, in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 71.

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, 3/5 SSR, 31 mars 1989, *Préfet de la région Languedoc-Roussillon c. Alary*, <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>23</sup> A se vedea M. Doat, *op. cit.*, p. 159.

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, Section, 6 décembre 1995, *Préfet du Morbihan* – <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>25</sup> A se vedea J. Habermas, *L'intégration républicaine: essais de théorie politique*, Fayard, 1998, *apud* M. Doat, *op. cit.*, p. 159.

Dialogul dintre stat și colectivitățile locale a fost facilitat și de alte mecanisme. Spre exemplu, odată ce un act al unei autorități descentralizate a fost transmis prefectului, primarul sau președintele consiliului departamental (sau regional) îi pot cere acestuia să îi informeze cu privire la intenția sa de a exercita sau nu un recurs contencios împotriva respectivului act administrativ. Cu toate acestea, în practica judiciară s-a statuat că lipsa de informare din partea prefectului cu privire la intenția sa de a ataca actul considerat ilegal nu atrage inadmisibilitatea acțiunii sale în justiție<sup>26</sup>.

Este evident că reforma descentralizatoare începută în anul 1982 a determinat schimbări importante la nivelul administrației locale, impunând astfel nevoia de a adapta cadrul clasic al raporturilor dintre stat și colectivitățile locale, pentru a-l face compatibil cu noul context juridic și politic. Statului i-au revenit obligații noi, acesta ajungând chiar să poată fi tras la răspundere pentru modul în care este exercitat controlul administrativ asupra actelor autorităților descentralizate. Astfel, s-a considerat că insuficiența controlului de legalitate asupra actelor unei asociații de comune constituie o culpă gravă, de natură să atragă răspunderea juridică a statului<sup>27</sup>, fapt interpretat în literatură ca o manifestare a unor raporturi mai responsabile între stat și colectivitățile teritoriale locale. Cu toate acestea, abordarea doctrinară a acestei apropieri dintre stat și colectivitățile locale a rămas marcată de o oarecare prudență. Deși tema parteneriatului și dialogului s-a impus, ajungând să fie considerată un model pentru raporturile dintre autoritățile centrale și cele descentralizate, ea nu este încă lipsită de o oarecare doză de echivoc, având în vedere că aceste structuri nu pot comunica de pe poziții egale, raporturile pe care le stabilesc fiind în continuare supuse unor constrângeri atât interne, cât și externe<sup>28</sup>.

Emergența noilor forme de comunicare dintre stat și colectivitățile locale descentralizate nu poate ascunde complexitatea relației dintre cele două structuri administrative: instituirea și dezvoltarea dialogului dintre ele este perfect compatibilă cu menținerea, și chiar cu intensificarea, controlului exercitat de organele centrale. Acțiunea acestora din urmă a devenit mai discretă decât înainte de 1982, dar suprimarea tutelei *a priori* asupra actelor autorităților locale nu înseamnă acordarea unei libertăți depline colectivităților teritoriale pe care acestea le reprezintă. Acțiunile colectivităților descentralizate sunt încă trecute prin filtrul autorităților centrale, numeroase acte ale autorităților lor nefiind executorii și neintrând în vigoare decât cu condiția să fie transmise prefectului în

<sup>26</sup> Conseil d'Etat, *Ville d'Aix-en-Provence*, 24 aprilie 1985 – <http://contenus-en-ligne.editiondumoniteur.com>

<sup>27</sup> Conseil d'Etat, 3/8 SSR, 6 octombrie 2000, *Ministre de l'intérieur c. Commune de Saint-Florent* – <http://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>28</sup> A se vedea M. Doat, *op. cit.*, p. 160.

vederea exercitării de către acesta a controlului de legalitate<sup>29</sup>. În acest sens, Consiliul constituțional francez a refuzat să admită caracterul executoriu de drept al actelor colectivităților locale, statuând că „prin declararea acestor acte ca fiind executorii de drept înaintea transmiterii lor către reprezentantul statului, (...) art. 2 [alin. (1)], art. 45 și art. 69 [alin. (1)] din lege privează statul, chiar și temporar, de un mijloc de a-și exercita prerogativele conferite de art. 72 alin. (3) din Constituție”<sup>30</sup>.

Prin urmare, punctul de plecare al dialogului dintre autoritățile centrale și cele locale este departe de a fi neutru, constând într-o obligație impusă acestora din urmă. Dialogul astfel angajat nu are ca obiectiv doar formularea unui act decizional valid, ci și determinarea autorităților locale să adopte un anumit comportament, să acționeze într-un anumit sens. În practică, afirmațiile prefectului și ale conducătorilor serviciilor aflate în subordinea sa au adesea valoare de obligație pentru consiliile locale, cu toate că, în principiu, autoritățile centrale nu pot da instrucțiuni autorităților locale. Un alt exemplu semnificativ pentru conturarea dialogului dintre autoritățile centrale și cele locale îl constituie inflația de circulare adresate colectivităților locale; astfel, s-a arătat că printr-o circulară<sup>31</sup> referitoare la măsurile ce se impun a fi întreprinse în vederea prevenirii și combaterii cerșetoriei, ministrul de interne a acționat nu numai în scopul de a informa autoritățile locale, ci și pentru a predetermina condițiile de exercitare a măsurilor de poliție locală, stabilind principii de natură să găsească ecou în cadrul activității autorităților locale. Acest tip de intervenție discretă a autorităților centrale nu poate să nu influențeze procesul de descentralizare: fiind mai mult decât un act de informare, el constituie întotdeauna un fel de interpretare creatoare de drept, care sporește interferențele dintre stat și colectivități<sup>32</sup>.

S-a considerat, de altfel, că autoritățile centrale, atunci când explică un text normativ, nu caută de fapt să descopere sensul ascuns al acestuia, ci „decid” asupra semnificației sale<sup>33</sup>. În contextul raporturilor dintre autoritățile centrale și locale, nu se poate face abstracție de autoritatea pe care statutul prefectului o conferă enunțurilor acestuia, indiferent că este vorba de un ordin sau de o

---

<sup>29</sup> A se vedea E. Aubin, C. Roche, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino éditeur, LGDJ/Montchrestien, Paris, 2005, p. 27.

<sup>30</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. Se impune să precizăm că prerogativele conferite reprezentantului statului la care face referire decizia citată, sunt în prezent prevăzute în alin. (6) al art. 72 din Constituție.

<sup>31</sup> Circulaire du Ministère de l'intérieur du 20 juillet 1995, *La Gazette*, 21 août 1995, *apud* M. Doat, *op. cit.*, p. 161.

<sup>32</sup> A se vedea M. Doat, *op. cit.*, p. 161.

<sup>33</sup> A se vedea R. Guastini, *Interpretation et description des normes*, in *Interpretation et droit*, ouvrage publié sous la direction de P. Amselek, Bruylant, Bruxelles/Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1995, p. 101.

simplă scrisoare adresată autorității executive locale. Altfel spus, retorica și structura limbajului folosit de autoritățile centrale și ritualurile birocratice la care acestea recurg contribuie la menținerea discursului lor într-un context de autoritate. Într-un atare context, nici aparenta apropiere dintre stat și colectivitățile sale locale, ca rezultat al suprimării tutelei *a priori* exercitată de cel dintâi asupra actelor acestora din urmă, nici viziunea idilică asupra noului control administrativ nu reușesc să ascundă mișcările de forță și conflictele de interese din spatele controlului de legalitate; în esență, statul, renunțând, într-o oarecare măsură, la a-și impune discursul din exterior, își păstrează intactă puterea dominatoare, infiltrându-se în activitatea colectivităților descentralizate într-un mod mai discret, dar la fel de lipsit de neutralitate ca în trecut.