

MANDATUL ALEȘILOR LOCALI – MANDAT DE DREPT PUBLIC. CONSECINȚE JURIDICE

Camelia Florentina STOICA

**The Mandate of the Local Representatives –
A public Law Mandate. Legal Consequences**

Abstract

The article presents the legal regime in public law applicable to the mandate of the local representatives. Unlike the private law mandate, the public law mandate is not defined in any normative act, does not have a detailed regulation, his juridical nature and characteristics being established by the doctrine, starting from the common fundament of the public and private law mandate, which is of the essence of the mandate. The interdiction of the imperative mandate is in fact a means of protection of the freedom and independence of the members of the Parliament. On the political side, the disregard of the commitments of the elected person towards the political party may have as a consequence the expulsion from the party.

In the second part of the article the arguments for a unitary regime of the national and local public law mandate are presented. In addition to that proposals have been made, on one side for reconsidering the case law of the Constitutional Court with respect to the public law mandate and the modification of Law no. 393/2004 concerning the local representatives, and on the other side, in accordance with the constitutional provisions which forbid the interactive mandate.

Key words: mandate, public law, private law, local representatives, political party

Camelia Florentina STOICA

Conf. univ. dr., Departamentul de Drept,
Facultatea de Contabilitate și Informatică de Gestiuie,
Academia de Studii Economice, București, România
Tel.: 0040-213-191.901

E-mail: cameliastoica@cig.ase.ro



*Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(29)/2011, pp. 191-198*

1. Considerații introductive

Una dintre cauzele de încetare de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, a calității de consilier local sau de consilier județean, prevăzută de art. 9 alin. (2) lit. h din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali este „pierderea calității de membru al partidului politic sau a organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales.”

Textul de lege citat este, în opinia noastră, incompatibil cu regimul juridic aplicabil mandatului în dreptul public, regim juridic care, pentru considerentele ce urmează a fi expuse, îl apreciem ca fiind comun, în ceea ce privește trăsăturile sale definitorii, tuturor categoriilor de mandat care au această calificare. Având în vedere că aceste trăsături definitorii sunt stabilite chiar prin dispozițiile Constituției, consecința acestei incompatibilități este neconstituționalitatea dispozițiilor legale menționate.

Aceasta cu atât mai mult cu cât același act normativ – Legea nr. 393/2004 – operează o distincție nejustificată în cadrul aceleiași categorii de mandat, respectiv al aleșilor locali, stabilind cauze diferite de încetare a calității respective, așadar implicit de încetare a mandatului (sub aspectul care interesează în prezentul studiu) între aleșii locali – consilieri locali și județeni, pe de o parte, și primari pe de altă parte, pentru aceștia din urmă cauza de încetare a mandatului (legată de apartenența politică) fiind pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă au fost aleși (art. 15 alin. (2) lit. g din Legea nr. 393/2004).

Așadar, dacă în cazul primarului, încetarea mandatului ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic pe a cărui listă respectivul a candidat este condiționată de un act de voință al alesului – demisia –, în cazul consilierilor locali sau județeni legiuitorul nu acordă nicio relevanță voinței aleșilor, acestora încetându-le de drept mandatul¹ (a se vedea Decizia nr. 2127/29.10.2009 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal sau Decizia nr. 1429 din 26 octombrie 2009 a Curții de Apel Ploiești, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal) ca urmare a voinței exclusive și discreționare a partidului politic în cauză, ceea ce este în contradicție cu regula constituțională potrivit căreia orice mandat imperativ este nul, permițându-se astfel ca „inevitabila tendință de emancipare a partidelor politice în raport de ordinea juridică statală” (Larrieu, 2011) să interfereze și să schimbe voința exprimată de electorat, cu ocazia alegerilor.

2. Cadrul legal de referință – mandatul în dreptul privat și mandatul în dreptul public

Codul civil definește, în art. 2009, contractul de mandat ca fiind contractul prin care o parte, numită mandatar, se obligă să încheie unul sau mai multe acte juridice pe seama celeilalte părți, numită mandant. De asemenea, același Cod reglementează, în mod detaliat, în art. 2010-2071, regimul juridic și diverse aplicații ale contractului de mandat.

¹ Deciziile menționate sunt disponibile pe site-ul <http://jurindex.ro>.

În ipoteza în care părțile contractului de mandat nu își îndeplinesc obligațiile asumate, se angajează răspunderea acestora, în condițiile legii. În acest sens, art. 1350 din Codul civil stabilește, în alin. (1) că „Orice persoană trebuie să își execute obligațiile pe care le-a contractat”, iar în alin. (2) consecințele încălcării acestei obligații, respectiv: „Atunci când, fără justificare, nu își îndeplinește această îndatorire, ea [persoana] este răspunzătoare de prejudiciul cauzat celeilalte părți și este obligată să repare acest prejudiciu, în condițiile legii.”

Spre deosebire de mandatul de drept privat, mandatul de drept public nu este definit de vreun act normativ și nu cunoaște o asemenea reglementare detaliată, natura sa juridică și trăsăturile specifice fiind stabilite în doctrină pornind de la fundamentul comun atât mandatului de drept public cât și celui privat, fundament care este de esența mandatului – și anume reprezentarea, împuternicirea, cu luarea în considerare a particularităților ce țin de specificitatea dreptului public în raport de dreptul privat.

Dispoziții legale exprese, care permit conturarea elementelor specifice mandatului de drept public sunt prevăzute de Constituție în ceea ce privește mandatul parlamentar. Textul de referință este cel al art. 69 din Legea fundamentală, potrivit căruia „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului. Orice mandat imperativ este nul.”

Cu privire la acest text s-a arătat (pe larg, Muraru și Tănăsescu, 2008) că respinge orice formă de mandat imperativ, ca fiind contrară principiului suveranității naționale și principiului deliberării; raporturile dintre alegători și ales nu sunt un contract, fiind lipsite de consecințele juridice specifice unei asemenea relații. Cât privește raporturile cu partidul căruia îi aparține alesul, și care îl promovează pe acesta în scopul de a-i susține platforma politică, s-a arătat, în aceeași opinie pe care o cităm și o împărtășim, că din punct de vedere juridic, mandatul reprezentativ nu dă niciun efect acestor relații și pretenții. Interdicția mandatului imperativ este un mijloc de protecție a libertății și independenței parlamentarilor. Pe plan politic, nerespectarea angajamentelor alesului față de partidul căruia îi aparține poate avea drept consecință excluderea din partidul politic (fără consecințe, așa cum arătam, asupra mandatului obținut prin alegeri). În ultimă instanță, răspunderea pentru nerespectarea angajamentelor politice se poate manifesta și în raporturile cu electoratul care, la alegerile următoare, poate să nu îl aleagă (dar asemenea consecințe nu pot exista, în mod evident, în privința mandatului în curs).

Această opinie este susținută și de o jurisprudență constantă a Curții Constituționale. Astfel, prin Decizia nr. 44 din 8 iulie 1993, Curtea a statuat următoarele: „art. 66 [în prezent 69] din Constituție stabilește că, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul. Practic, acest articol valorifică fără limite mandatul reprezentativ. Acest text constituțional trebuie să constituie punctul de plecare în explicarea raporturilor constituționale dintre deputat și alegătorii săi, partidul politic care l-a propulsat, Camera din care face parte. Interpretarea acestui articol constituțional nu poate fi decât în sensul că deputatul, din punct de vedere juridic, nu mai are nicio răspundere juridică față

de alegătorii din circumscripția care l-a ales și nici față de partidul pe lista căruia a candidat. Raporturile sale cu alegătorii și partidul sunt raporturi morale, politice, dar nu juridice. El nu mai este ținut să îndeplinească vreo obligație față de aceștia, el este obligat numai poporului. În contextul constituțional românesc care valorifică fără limite mandatul reprezentativ, singura posibilitate pe care o are partidul sau alegătorii nemulțumiți de activitatea unui deputat este să nu-l realeagă [...].”

Prin Decizia nr. 45 din 17 mai 1994, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art. 18 din Regulamentul Camerei Deputaților privind interdicția trecerii la alt grup parlamentar, întrucât acestea constituiau o îngrădire a mandatului reprezentativ.

Prin Decizia nr. 46 din 17 mai 1994, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea art. 14 alin. ultim din Regulamentul Senatului, reținând că „interdicția senatorilor independenți de a constitui un grup parlamentar [...] este neconstituțională întrucât încalcă libertatea lor de opțiune, obligându-i, dacă vor să-și exercite dreptul constituțional de a forma un grup parlamentar, să recurgă exclusiv la posibilitatea de a se afilia la un grup parlamentar existent [...]”.

Prin Decizia nr. 1490 din 17 noiembrie 2010, aceeași Curte a reținut că prin votul corpului electoral se aleg nu partide, ci parlamentari, iar regula constituțională a mandatului reprezentativ oferă celor aleși libertatea de a adera la un grup parlamentar sau altul, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independenți față de toate grupurile parlamentare.

Dacă pentru aleșii la nivel național există o reglementare expresă care nu lasă niciun dubiu cu privire la regimul juridic al mandatului acestora, în privința aleșilor locali – consilieri locali, județeni, primari, viceprimari, președinții și vicepreședinții consiliilor județene – al căror mandat este, fără îndoială, tot de drept public, legea specială în materie, Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, nu prevede o normă de principiu similară. În schimb, una dintre cauzele de încetare a mandatului, în cazul consilierilor locali și județeni, este, așa cum am arătat, pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui listă respectivul a fost ales [art. 9 alin. (2) lit. h din Legea nr. 393/2004].

Considerăm că această cauză de încetare a mandatului încalcă regimul juridic al mandatului de drept public, ale cărui trăsături sunt, în esență, aceleași, fie că mandatul este dat de întregul popor, fie de o parte a acestuia, la nivelul colectivităților locale, respectiv al fiecărei unități administrativ-teritoriale.

3. Argumente pentru un regim juridic unitar al mandatului de drept public național și de drept public local

a) Ambele categorii de mandat sunt dobândite prin alegeri

Astfel, potrivit art. 62 alin. (1) din Constituție, „Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale.”

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, „Consilierii locali și consilierii județeni, primarii, precum și președinții consiliilor

județene se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot din unitatea administrativ-teritorială în care urmează să-și exercite mandatul, potrivit Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată.”

b) Mandatul tuturor aleșilor este dat de cetățenii României și presupune reprezentarea acestora (iar nu a partidelor politice)

Art. 61 alin. (1) din Constituție stabilește că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român [...]” Art. 3 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 prevede că „În exercitarea mandatului, aleșii locali se află în serviciul colectivității locale și sunt responsabili în fața acesteia.”

c) Mandatul tuturor aleșilor, fiind dat prin alegeri, de către cetățenii țării, constituie o expresie a suveranității naționale

Potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.”

d) Calificarea comună dată de Legea fundamentală mandatului dobândit prin alegeri

Potrivit art. 69 alin. (2) din Constituție, „Orice mandat imperativ este nul.” Textul constituțional nu distinge între mandatul de drept public național și între mandatul de drept public local, prin urmare, nici interpretul și nici legiuitorul infraconstituțional nu trebuie să o facă, în caz contrar asumându-și o încălcare a Constituției.

Ca urmare, indiferent dacă este vorba despre un mandat național sau de unul local, excluderea din partid a unui ales care a candidat pe listele acestuia, ca sancțiune disciplinară internă a partidului, nu poate determina pierderea mandatului alesului respectiv, acesta fiind obținut prin alegeri, de la electorat, iar nu de la partidul politic (în același sens, Nica, 2010).

4. Considerații critice privind jurisprudența Curții Constituționale în materie

Art. 9 alin. (2) lit. h din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali a format, în numeroase rânduri, obiectul unor excepții de neconstituționalitate. Curtea Constituțională a respins, în mod constant, excepțiile formulate.

Astfel, prin Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007 sau prin Decizia nr. 613 din 12 mai 2011 Curtea a statuat că prevederile art. 9 alin. (2) lit. h¹) din Legea nr. 393/2004 au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid politic la altul și asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului. Cât privește pretinsa discriminare între consilierii locali sau județeni, pe de o parte, și primari, pe de altă parte, Curtea a observat că distincția pe care o face textul asupra modalității de încetare a mandatului vizează două categorii diferite de aleși locali, supuși unui statut distinct atât prin Legea nr. 393/2004, cât și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001. În mod analog, statutul diferit al parlamentarilor și modalitatea de alegere a acestora prin scrutin uninominal, în

baza Legii nr. 35/2008, justifică existența unor deosebiri în ce privește cazurile de încetare a mandatului, prin comparație cu situația consilierilor locali sau județeni, care sunt aleși pe baza scrutinului de listă.

Prin Decizia nr. 1167 din 11 decembrie 2007, Curtea a reținut că electoratul acordă votul său candidaților înscrși pe listele partidelor, pentru a îndeplini funcții publice la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia fac parte la momentul alegerii și pe care urmează să îl promoveze pe perioada mandatului lor de consilier local sau de consilier județean. Or, de vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat, astfel că nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică.

În ceea ce privește dispozițiile constituționale care instituie principiile de bază ale administrației publice locale, Curtea a reținut, prin Decizia nr. 1118 din 16 octombrie 2008, că nu au legătură cu textul referitor la încetarea calității de consilier local sau județean.

Examinând jurisprudența invocată (motivarea fiind comună și altor decizii ale Curții Constituționale având același obiect) se constată că argumentele care au determinat acceptarea de către instanța de control constituțional a distincției operate de textul de lege criticat sunt, în esență, două: (1) necesitatea prevenirii migrației politice; și (2) diferențele în ceea ce privește sistemul de vot – votul uninominal în ceea ce privește parlamentarii, și votul pe listă în ceea ce privește aleșii locali.

Cât privește diferența pe care am sesizat-o între mandatul consilierilor locali și județeni, pe de o parte, și cel al primarilor, pe de altă parte, Curtea se mărginește să constate că aceasta este determinată de „două categorii diferite de aleși locali, supuși unui statut distinct.” Argumentele prezentate nu sunt, în opinia noastră, de natură să susțină constituționalitatea textului criticat.

Astfel, prevenirea migrației politice constituie într-adevăr o necesitate și ar trebui reglementată atât în ceea ce privește aleșii naționali cât și cei locali, însă aceasta nu se poate constitui într-un argument pentru încălcarea regulii constituționale potrivit căreia orice mandat imperativ este nul, regulă aplicabilă, pentru considerentele mai sus prezentate, oricărui mandat de drept public, fie că este național, fie că este local. Ni se par deplin aplicabile, sub acest aspect, considerentele care au fundamentat Decizia Curții Constituționale nr. 44/1993, mai sus citată, potrivit cărora interpretarea dispozițiilor constituționale referitoare la mandatul aleșilor nu poate fi decât în sensul că aceștia, din punct de vedere juridic, nu mai au nicio răspundere juridică față de alegătorii din circumscripția care i-a ales și nici față de partidul pe lista căruia au candidat. Raporturile cu alegătorii și partidul sunt raporturi morale, politice, dar nu juridice. Aleșii nu mai sunt ținuți să îndeplinească vreo obligație față de aceștia, ei sunt obligați numai poporului.

Distincția care se poate și ar trebui realizată, și ar sluji obiectivului de prevenire a migrației politice, privește situația în care alesul renunță, în mod voluntar, la statutul

de membru pe listele căruia a candidat². În funcție de motivul care a determinat această renunțare, se poate pune în discuție mandatul acestuia, dar nu în toate cazurile, ci numai atunci când nu ar putea fi identificat un element de constrângere care să fi determinat renunțarea.

Cât privește celălalt argument, care face trimitere la tipul de scrutin, considerăm că este, de asemenea, neconvincător. Să nu uităm că scrutinul uninominal pentru parlamentari a fost introdus în anul 2008, prin Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, iar distincția realizată între aleșii naționali și cei locali din punct de vedere al cauzelor de încetare a mandatului este anterioară acestei date, lit. h¹ a alin. 2 al art. 9 din Legea nr. 393/2004 fiind introdusă prin Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004. În plus, scrutinul de listă nu semnifică acordarea de mandate partidelor politice, ci acordarea mandatului unei persoane pentru a îndeplini o funcție publică la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din care aceasta făcea parte în momentul alegerii și pe listele căruia a candidat. Prin urmare, decizia unilaterală a partidului politic, independentă de voința celui ales, care nu are de altfel nicio posibilitate de a cenzura această decizie (jurisdicția internă a partidului nefiind supusă controlului instanțelor judecătorești), nu poate conduce la schimbarea raporturilor de reprezentare, stabilite între alegători și ales, și care sunt de esența mandatului de drept public, astfel cum am mai precizat.

5. Concluzii

Față de cele arătate, considerăm că este necesară, pe de o parte, o reconsiderare a jurisprudenței Curții Constituționale în materia mandatului de drept public, iar, pe de altă parte, modificarea în mod corespunzător a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, în concordanță cu dispozițiile constituționale care interzic mandatul imperativ.

Pierderea mandatului, ca și consecință a pierderii calității de membru al partidului politic pe listele căruia alesul a candidat nu poate fi susținută, în opinia noastră, decât în situația în care aceasta a intervenit ca urmare a voinței exprimate de ales (dar și în acest caz cu unele nuanțări ce țin de sfera abuzului de drept).

2 Pentru această distincție, a se vedea, pe larg Dănișor și Nica (2007). Cităm, din studiul menționat: „dacă însă părăsirea partidului este voluntară, alesul migrând la alt partid, altă organizație a minorității naționale, nu va fi protejat de non-imperativitate, căci nu a fost constrâns în nici un fel; el va pierde acordul alegătorilor obținut în virtutea candidării pe o listă votată de aceștia, care reprezenta o anumită tendință politică; ca urmare, va pierde și mandatul, căci altfel compoziția politică a adunării reprezentative, naționale sau locale, ar fi modificată prin voința reprezentanților, ceea ce este interzis.”

Bibliografie:

1. Dănișor, D.C. și Nica, E.M., „Cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 61 din 18 ianuarie 2007”, 2007, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 2, pp. 42-59.
2. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1118 din 16 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 772 din 18 noiembrie 2008.
3. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008.
4. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 44 din 8 iulie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 10 august 1993.
5. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 45 din 17 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.
6. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 46 din 17 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994.
7. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 613 din 12 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 12 august 2011.
8. Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007.
9. Larrieu, P., „Les partis politiques en marge du droit”, 2011, *Revue de droit public et de science politique en France et a l'étranger*, vol. 127, nr. 1, pp. 179-197.
10. Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 554 din 27 iunie 2006.
11. Muraru, E. și Tănăsescu, S., *Constituția României. Comentariu pe articole*, București: C.H. Beck, 2008.
12. Nica, E.M., „Decizia nr. 197 din 4 martie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003”, 2010, *Revista Română de Jurisprudență*, nr. 2, pp. 73-76.