

**DECIZIA Nr.240**  
**din 3 iunie 2020**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea  
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor  
autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele  
măsurile pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea  
Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ,  
precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.504 din 12.06.2020**

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, obiecție formulată de 73 de deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2461 din 14 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.599A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că legea criticată contravine principiului bicameralismului, prevăzut de art.61 alin.(2) din Constituție. În acest sens, se arată că legiuitorul primar nu poate schimba în procesul legislativ de aprobare scopul actului normativ, acesta fiind stabilit prin instrumentul de motivare de către legiuitorul delegat. Or, în cauză, cele două Camere au acționat diametral opus față de scopul urmărit de legiuitorul delegat. Prima Cameră a restrâns scopul urmărit prin eliminarea conținutului normativ al ordonanței de urgență referitor la detalierea unor proceduri din cadrul activității electorale premergătoare zilei votului, iar Camera decizională a adăugat scopului avut în vedere de legiuitorul delegat alte dispoziții normative referitoare la modificarea competenței Guvernului de a stabili data alegerilor și transferul acesteia în sarcina Parlamentului. Se prezintă abrogările, modificările și completările operate de cele două Camere, precizându-se că s-a modificat substanțial termenul de la care încep procedurile electorale, respectiv de la încetarea stării de alertă, și s-a reglementat ca data alegerilor să fie stabilită de Parlament, și nu de Guvern. Aceste ipoteze nu au fost avute în vedere de inițiatorul actului normativ. Se concluzionează că există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele

două Camere ale Parlamentului și că s-a conturat un alt scop al reglementării față de cel inițial. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul bicameralismului.

4. Se susține că art.2 din lege contravine art.1 alin.(3) și (5) din Constituție deoarece nu stabilește un moment determinat, clar, neechivoc de la care începe să curgă perioada de 6 luni pentru inițierea procedurilor privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale. Astfel, este neclar dacă acest termen curge de la data încetării stării de urgență sau a celei de alertă, aplicarea ambelor variante nefiind posibilă, una excluzând-o pe alta. Așadar, este imposibil de determinat momentul de la care Parlamentul poate proceda la adoptarea legii privind stabilirea datei alegerilor locale. Cu privire la nerespectarea normelor de tehnică legislativă coroborate cu cerințele constituționale privind calitatea actelor normative, se face referire la Decizia Curții Constituționale nr.26 din 18 ianuarie 2012.

5. Se susține că art.3 din lege contravine art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, întrucât stabilește prelungirea mandatelor „consiliilor locale”, ale „Consiliului General al Municipiului București” și ale „consiliilor județene”. Or, în dreptul pozitiv nu există nicio reglementare care să folosească aceste noțiuni, acestea fiind *sui generis* și necunoscute cetățeanului. Astfel, textul criticat este imposibil de aplicat, neclar, imprecis și imprevizibil, ceea ce reprezintă o încălcare gravă a principiului securității juridice.

6. Se mai arată că Parlamentul a încălcat principiul cooperării loiale între autoritățile statului. Fiecare autoritate parte a unei puteri în stat își desfășoară activitatea în colaborare loială față de Constituție și față de celelalte autorități publice. Intervenția nepermisă a unei autorități în competența altei autorități publice atrage sancțiuni menite să readucă autoritatea respectivă la matca sa constituțională. Or, prin legea criticată, Parlamentul își însușește o prerogativă legală a Guvernului, aceea de a stabili discreționar data alegerilor locale. Un astfel de demers legislativ, fără nicio motivare și desprins de contextul normativ general referitor la modul de stabilire a datei alegerilor, nesocotește principiul colaborării loiale între autoritățile publice. Această încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție este cu atât mai gravă cu cât Parlamentul își arogă, nelegal, dreptul de a stabili data alegerilor, însă lasă în sarcina Guvernului obligația de a stabili calendarul perioadei electorale, care începe să curgă din momentul adoptării legii privind stabilirea datei alegerilor locale după încetarea stării de urgență sau de alertă, acesta fiind pus în imposibilitate de a respecta termenul de „cel puțin 75 de zile înaintea votării”, în contextul în care legea privind stabilirea datei alegerilor locale are nevoie de o perioadă de timp variabilă pentru a intra în vigoare, în funcție de procedura aplicată (această perioadă poate fi de minimum 30 de zile, incluzând procedura de sesizare pentru controlul constituționalității legii, procedura de promulgare și cea de publicare în Monitorul Oficial al României).

7. Pe rol se află, de asemenea, soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, obiecție formulată de Guvernul României.

8. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2733 din 28 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.640A/2020.

9. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că legea criticată încalcă principiul bicameralismului, prevăzut de art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție. În acest sens, se invocă faptul că, la data de 6 aprilie 2020, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr.44/2020, prin care s-au reglementat atât momentul de debut al procedurilor privind organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale, modalitatea de stabilire a datei scrutinului, prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și termenul-limită până la care aceasta operează, cât și o serie de derogări de la prevederile art.47, art.49, art.50 și art.51 din Legea nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali și o modificare a art.151 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.

10. Înregistrată la Senat în vederea aprobării, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 a suferit modificări substanțiale, proiectul de lege pentru aprobare prevăzând că art.1, art.2, art.3 și art.6 se abrogă. În Camera decizională s-a revenit asupra hotărârii Senatului de a abroga art.1, art.2 și art.3, soluția fiind menținută numai cu privire la art.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020. Însă, odată cu revitalizarea prevederilor antemenționate, Camera Deputaților a intervenit asupra intenției de reglementare și a conținutului soluțiilor legislative, astfel cum acestea au emanat de la Guvernul României. Din analiza comparativă a activităților de normare efectuate de către Guvern și de către Camera Deputaților, reiese că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 a primit direct în fața forului decizional din Parlament o nouă arie temporală de aplicabilitate, fiind legată de încetarea stării de alertă, aspect nu doar neprevăzut de către inițiator, dar și nedezbătut de către Camera de reflecție. Or, atât adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, cât și întregul proces legislativ desfășurat în Parlament, s-au desfășurat exclusiv pe perioada stării de urgență, având în vedere că dezbaterile și adoptarea în Camera Deputaților a proiectului de lege în discuție a avut loc la data de 13 mai 2020, când încă era în vigoare Decretul nr.240 din 14 aprilie 2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României.

11. Raportat la aceste aspecte, deși reprezintă o instituție juridică specifică situațiilor de urgență, starea de alertă nu a fost avută în vedere la momentul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, atât din rațiuni ce țin de respectarea prevederilor art.115 alin.(4) din Constituție, cât și din perspectiva regimului juridic distinct al stării de alertă față de cel al stării de urgență, prin prisma căruia s-ar fi impus o altă analiză a soluțiilor propuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, ceea ce ar fi generat și o altă viziune normativă. În schimb, Guvernul a conceput soluțiile legislative prin raportare la decretele prezidențiale de instituire, respectiv prelungire a stării de urgență și la măsurile stabilite în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999, astfel cum acestea au fost transpuse prin ordonanțele militare și alte asemenea acte subsecvente, așadar, prin raportare la specificul stării de urgență.

12. Se apreciază că este imperativ pentru Camera decizională să respecte intenția de reglementare și viziunea normativă avute în vedere de către inițiator. Or, lărgirea câmpului de aplicabilitate al normei la starea de alertă, atât în lipsa dezbaterii acestui amendament în Camera de reflecție, cât și fără a avea în vedere rațiunile pentru care Guvernul nu a inclus în conținutul normativ și această instituție juridică, echivalează cu arogarea de către Camera decizională a întregului rol de unică autoritate legiuitoare, care aparține, conform Constituției, celor două structuri ale Parlamentului. Totodată, legea criticată nu realizează o completare sau o modificare a ordonanței de urgență, câtă vreme starea de urgență și starea de alertă comportă regimuri juridice distincte, ceea ce, în consecință, determină măsuri legislative și administrative de naturi diferite, adaptate la amploarea factorilor generatori și a măsurilor dispuse.

13. Din contră, amendamentul introdus în Camera decizională nu este numai străin de intenția de reglementare a Guvernului, dar conduce la schimbarea în integralitate a scopului actului normativ, întrucât condiționează demararea procedurilor tehnice prealabile procesului electoral de momentul încetării stării de alertă, care duce, în consecință, la o prorogare a acestora. Or, amânarea anterior menționată afectează calendarul avut în vedere de către Guvern pentru organizarea și desfășurarea alegerilor autorităților publice locale și, prin efectul acesteia, este afectată însăși intenția de reglementare a inițiatorului, respectiv a Guvernului.

14. Cu privire la art.2 din legea criticată, care reglementează modalitatea de stabilire a datei alegerilor, se arată că prin ordonanța de urgență Guvernul a prevăzut că data alegerilor se stabilește conform cadrului legal în vigoare, prin hotărâre a Guvernului, însă, direct în Camera decizională, Parlamentul a modificat legislația existentă, data alegerilor urmând a se stabili prin lege. Astfel, ceea ce se dorea a fi o normă care să nu modifice concepția cadrului legal existent, ci doar să îl adapteze, punctual, la efectele pandemiei Covid-19, s-a transformat în Parlament într-un act de regândire a întregului mecanism de fixare a datei alegerilor pentru autoritățile publice locale, ceea ce contravine în mod vădit intenției de reglementare și scopului actului normativ avute în vedere de către inițiator. Așadar, în Camera decizională nu s-a schimbat doar concepția actului normativ supus procesului de aprobare, dar Parlamentul a intervenit chiar pe fondul cadrului legal în vigoare, respectiv art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015, ceea ce nu doar că se abate de la intenția de reglementare a inițiatorului, dar încalcă principiul bicameralismului în mod grav tocmai deoarece această modificare de deosebită importanță s-a produs direct și exclusiv în faza decizională a procesului de legiferare din cadrul Parlamentului.

15. Referitor la art.3, atât cu privire la stabilirea duratei de prelungire a mandatelor autorităților publice locale, cât și cu privire la introducerea stării de alertă ca reper, se apreciază că sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele expuse anterior, sens în care și cu privire la acest text de lege, a fost încălcat principiul bicameralismului.

16. De asemenea, se subliniază că încălcarea principiului bicameralismului în privința prevederilor art.1, art.2 și art.3 din legea criticată nu se raportează numai la modificarea viziunii și a concepției juridice a soluțiilor legislative, ci, în prezenta situație, încălcarea principiului constituțional antementionat decurge inclusiv din nerespectarea procedurii de întoarcere a legii, reglementată de art.75 din Constituție. Astfel,

Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat Legea de aprobare a Ordonanței de urgență nr.44/2020 cu eliminarea art.1, art.2, art.3 și art.6 din forma înaintată de către inițiator, fără a motiva sau fundamenta comportamentul legislativ și fără a ține cont de faptul că unele dintre textele de lege ale Guvernului nu au corespondent în fondul cadrului legal existent. Or, Camera Deputaților, acționând în pretinsul rol de Cameră decizională, nu doar că a reactivat dispozițiile legale abrogate de către Senat, dar a și intervenit asupra conținutului normativ.

17. Se susține că nu era de competența Camerei Deputaților să decidă definitiv cu privire la forma integrală a actului normativ, motiv pentru care încălcarea principiului bicameralismului este cu atât mai gravă, cu cât Camera care avea, în realitate, competența decizională, respectiv Senatul, a apreciat să abroge o serie de prevederi legale care, în cele din urmă, au fost revitalizate cu titlu definitiv prin voința Camerei Deputaților, care nu avea caracter de Cameră decizională.

18. Totalitatea modificărilor operate asupra ordonanței de urgență excedează fondului procesului legislativ derulat atât de către Guvern, în calitate de legiuitor delegat, cât și de către Senat. În concluzie, Camera decizională a modificat viziunea, concepția și arhitectura actului normativ, ceea ce, conform prevederilor Legii fundamentale și jurisprudenței Curții Constituționale, reprezintă o încălcare a principiului bicameralismului și se impune sancționarea acesteia ca atare.

19. Cu privire la încălcarea art.75 alin.(1) și (4) prin raportare la art.73 alin.(3) lit.o), precum și la art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la întoarcerea legii, deoarece Camera Deputaților a știrbit competența decizională a Senatului, arogându-și această calitate față de inițiativa legislativă în ansamblu.

20. Din perspectiva obiectului de reglementare al legii în discuție, respectiv a dispozițiilor legale adoptate, se apreciază că au fost adoptate soluții care privesc administrația publică locală, atât din perspectiva prelungirii mandatelor autorităților publice locale, cât și din perspectiva stabilirii datei următoarelor alegeri locale. Or, chiar dacă în aparență soluțiile legislative au caracter electoral, întrucât au înrăurire în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor electorale, se impune a se constata că, în concret, procesul de legiferare vizează măsuri cu incidență în privința mandatelor entităților locale, un aspect esențial și legat intrinsec de organizarea administrației publice locale. Astfel, în ceea ce privește prelungirea mandatelor autorităților publice locale, aceasta nu reprezintă o reglementare care să se circumscrie sistemului electoral și care să se facă potrivit art.73 alin.(1) lit.a) din Constituție, întrucât soluția legislativă propune o măsură temporară, care nu va căpăta caracter definitiv în arhitectura legislației electorale și care, mai degrabă, va asigura continuitatea în cadrul administrației publice locale. Soluția legislativă vizează modul de organizare al administrației publice locale, iar nu sistemul electoral, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(1) lit.o) din Constituție. În consecință, se apreciază că au fost încălcate dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituție în sensul că prevederile legale în discuție trebuiau supuse spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, Senatul fiind Camera decizională.

21. În ceea ce privește încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că jurisprudența Curții Constituționale se impune față de orice subiect de drept și autoritate sau instituție publică, așa cum este și

cazul Parlamentului în activitatea de legiferare. Or, în cazul de față a fost nesocotită Decizia Curții Constituționale nr.681 din 6 noiembrie 2018.

22. Raportat la maniera în care a legiferat, se apreciază că Parlamentul a încălcat art.1 alin.(3) și (5), coroborat cu art.115 alin.(5) și (7) din Constituție, cu referire la principiul constituțional al colaborării și cooperării loiale, având în vedere că, fără a ține cont de prerogativa reglementării exercitată în mod legal de către Guvern, a intervenit asupra voinței acestuia din urmă, anihilând soluția legislativă, în lipsa unor motive reale sau temeinic justificate. Raportat la aspectele expuse, sub apanajul competenței de legiferare prevăzute de art.61 alin.(1) din Constituție, legiuitorul primar nu poate proceda la modificarea, completarea sau abrogarea actelor normative adoptate de către Guvern în lipsa unor justificări obiective și întemeiate, așa cum, de exemplu, în pofida calității de unică autoritate legiuitoare a țării, nu este acceptat ca Parlamentul să legifereze în domeniile date prin lege în competența expresă a Guvernului. Intervenția legislativă a Parlamentului este cu atât mai mult contrară dispozițiilor constituționale cu cât aceasta nu este justificată în niciun mod, din contră, atât amendamentele, cât și demersurile de abrogare și eliminare a unor prevederi nu se circumscriu unor rațiuni obiective, justificate în mod real, fundamentate în fapt și în drept, motiv pentru care acestea pot fi apreciate ca fiind de natură conjuncturală, având un puternic caracter de oportunitate și care tind să avantajeze formațiunea sau formațiunile politice care dețin majoritatea în Parlament, ceea ce este contrar Deciziei Curții Constituționale nr.334 din 26 iunie 2013.

23. Pentru aceste motive, se apreciază că Parlamentul a încălcat principiul constituțional al colaborării și cooperării loiale și, în consecință, legea criticată nu îndeplinește condițiile de constituționalitate extrinsecă reglementate de art.1 alin.(3) și (5), coroborat cu art.115 alin.(5) și (7) din Constituție.

24. Cu privire la încălcarea art.102 alin.(1) și art.108 alin.(1) și (2), raportat la art.1 alin.(4) din Constituție, se arată că, prin Hotărârea nr.1/2020 pentru acordarea încrederii Guvernului, Parlamentul, conform atribuțiilor constituționale, a acceptat programul de guvernare și a acordat încredere Guvernului astfel investit pentru ducerea la îndeplinire a obiectivelor prin intermediul instrumentelor prevăzute de lege. Or, potrivit Programului de guvernare (anexa nr.2 la actul normativ amintit) unul dintre obiectivele principale ale actualului Guvern este organizarea și desfășurarea corectă a alegerilor politice programate în 2020. Prin urmare, legitimitatea demersului legislativ al Guvernului emană tocmai de la Parlament, care, prin acceptarea programului de guvernare propus, a materializat prevederile art.102 din Constituție și, în consecință, a acordat un mandat expres Guvernului pentru a realiza politica internă a țării în ceea ce privește conducerea generală a administrației publice. Așadar, voința Guvernului decurge din voința Parlamentului și, cel dintâi, în baza mandatului acordat, a procedat la adoptarea ordonanței de urgență în scopul executării legilor, în acord cu art.108 din Constituție. Prin urmare, din această perspectivă, Guvernului îi aparține demersul exclusiv ca, în limitele stabilite de Constituție și de legislația electorală, precum și în baza stării de fapt, să evalueze și să stabilească organizarea alegerilor (inclusiv data).

25. În ceea ce privește separația puterilor în stat, se invocă Decizia nr.63 din 8 februarie 2017 și se concluzionează că adoptarea proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 cu modificarea privitoare la competența Parlamentului de a decide prin lege organică data

alegerilor electorale locale reprezintă o încălcare a principiului separației puterilor în stat, întrucât intervine într-un domeniu rezervat prin lege Guvernului. Prin adoptarea actului normativ criticat, Parlamentul și-a exercitat competența prevăzută de Constituție, însă, atribuțiile și competențele autorităților trebuie să se circumscrie întregii arhitecturi constituționale. Așadar, conduita legislativă a Parlamentului anihilează prerogativa Guvernului, fără o justificare temeinică, încălcând competența delegată de legiferare a acestuia din urmă. Instituția delegării legislative instituie o formă de colaborare între Parlament și Guvern în sfera de legiferare, motiv pentru care, având în vedere că regimul juridic al acesteia este prevăzut de Constituție, se impune a fi respectat de către ambii actori implicați în această construcție juridică, inclusiv de către Parlament. Prin urmare, Guvernul trebuie să respecte întocmai condițiile pentru emiterea unei ordonanțe de urgență, dar, în egală măsură, și Parlamentul este obligat să nu intervină în mod discreționar în sfera procesului de legiferare desfășurat de către Guvern, deoarece aceasta echivalează cu încălcarea instituției delegării legislative, o prerogativă expres reglementată de către Constituție în sfera atribuțiilor Guvernului.

26. Pentru motivele arătate, se apreciază că Parlamentul, raportat la maniera în care a intervenit și a anihilat voința legiuitorului delegat, a încălcat ordinea constituțională prin nerespectarea competenței de delegare legislativă prevăzută în mod expres în sfera atribuțiilor constituționale ale Guvernului, absolutizând în mod inacceptabil calitatea Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării, încălcând, astfel, principiul separației puterilor în stat.

27. În ceea ce privește încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, raportat la prevederile art.30 și art.31 din Legea nr.24/2000, precum și la jurisprudența Curții Constituționale reprezentată de Decizia nr.71 din 15 ianuarie 2009, Decizia nr.139 din 13 martie 2019 și Decizia nr.141 din 13 martie 2019, se arată că este necesară atât pentru destinatarii dispozițiilor legale, cât și pentru instanța de contencios constituțional la momentul verificării conformității cu Legea fundamentală, cunoașterea motivelor care au stat la baza formei și a conținutului soluției legislative. Din analiza Raportului Comisiei juridice, de disciplină și imunități, se poate observa că amendamentele formulate nu sunt însoțite și de motivare. Or, raportat la faptul că modificările operate de Camera decizională nu sunt însoțite și de motivare, se apreciază că sunt încălcate dispozițiile constituționale antemenționate prin raportare la faptul că nu se poate identifica intenția de reglementare a Camerei decizionale, fiind adoptate, cu titlu definitiv, o serie de dispoziții legale nefundamentate temeinic, astfel cum prescrie cadrul legal constituțional și infraconstituțional.

28. În ceea ce privește standardele de claritate, previzibilitate și accesibilitate ale normei, se arată că, prin intervenția Parlamentului în domeniul deja reglementat de către Guvern, s-a produs o încălcare a principiului securității juridice, respectiv a principiului încrederii legitime, întrucât așteptările și conduita subiectelor de drept, generate de adoptarea ordonanței de urgență, au fost înfrânte de către Parlament, la scurtă vreme, în mod nefundamentat. Astfel, încrederea legitimă a destinatariilor în efectele dispozițiilor legale adoptate și, în cele din urmă, în calitatea actului de legiferare privit în ansamblu este afectată, întrucât este imperativ ca activitatea de normare și rezultatul acesteia să creeze pentru orice subiect de drept previzibilitate în ceea ce privește conduita acestuia și ușurință în adaptarea acesteia. Or, în măsura în care entitățile care dețin competențe de legiferare intervin nejustificat și nefundamentat în procesul legislativ,

doar pentru că dețin atribuții constituționale în această sferă, în mod particular, standardul de previzibilitate al normei este puternic afectat, ceea ce generează o gravă insecuritate juridică, respectiv o atingere a încrederii legitime. Prin urmare, legea criticată încalcă art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

29. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecțiile de neconstituționalitate au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului și Avocatului Poporului, după caz, pentru a comunica punctele lor de vedere.

30. **Președintele Camerei Deputaților**, în Dosarul nr.599A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

31. Cu privire la criticile de neconstituționalitate formulate prin prisma principiului bicameralismului, se arată că modificările aduse la Camera Deputaților, evidențiate de autorii sesizării ca fiind neconforme cu dispozițiile Legii fundamentale, nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Prin raportare la forma adoptată de Senat, legea dedusă controlului de constituționalitate conține un număr similar de dispoziții de modificare prin care se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, iar intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la Camera decizională nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele edictate de către Senat. Introducerea sintagmei „sau stării de alertă” în dispozițiile art.1 și 3 a avut în vedere atât iminenta expirare a stării de urgență (instituită prin Decretul Președintelui României nr.195/2020, pe o durată de 30 de zile, și prelungită cu 30 de zile începând cu data de 15 aprilie, prin Decretul Președintelui României nr.240/2020, încuviințate prin Hotărârile Parlamentului nr.3/2020 și nr.4/2020), cât și dezbaterile proiectului de Lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (PL-x nr.251/2020), înscris pe aceeași ordine de zi a Camerei decizionale din 13 mai 2020 în care s-a regăsit și legea criticată, în prezent devenit lege aflată în vigoare. Întrucât măsurile reglementate vizează starea de alertă, este evident că edictarea prelungirii mandatelor autorităților locale alese și inițierii procedurilor privind alegerile autorităților administrației publice locale a fost necesar să fie realizată cu considerarea acestui nou cadru normativ, inexistent atât la momentul publicării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 în Monitorul Oficial al României, cât și pe parcursul derulării procedurii legislative a legii criticate la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

32. De asemenea, se arată că perspectiva autorilor cu privire la abrogarea art.6 nu este realistă, deoarece, prin dispoziția prevăzută la articolul unic pct.4 al legii criticate, Camera Deputaților confirmă soluția normativă de abrogare prevăzută în forma adoptată de Senat referitoare la articolul în cauză, și nu o „abrogare a abrogării anterioare”, interpretare care ar putea fi fundamentată pe ipoteza eronată a intrării



în vigoare a formei adoptate de Senat, fapt care ar reprezenta o încălcare directă a art.61 alin.(2) și a art.75 din Constituție.

33. Contrar susținerilor autorilor, forma adoptată de Forul decizional nu afectează scopul urmărit de Guvern, acela de prelungire a mandatelor autorităților locale alese și de stabilire a unor măsuri aferente organizării alegerilor locale în anul 2020, legea dedusă controlului de constituționalitate neaducând atingere nici concepției de modificare a alin.(3) al art.151 din Codul administrativ avută în vedere de inițiator. Prin urmare, se apreciază că legea criticată respectă și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018 referitoare la cel de-al treilea criteriu în aprecierea bicameralismului: necesitatea menținerii scopului inițial al Ordonanței de urgență nr.44/2020.

34. Totodată, se menționează că admiterea argumentației autorilor sesizării ar putea avea ca principală consecință eliminarea rolului de Cameră de reflecție al Senatului, în sensul că acesta ar stabili definitiv conținutul normativ al proiectului de lege, ceea ce ar însemna că cea de-a doua Cameră, Camera Deputaților, în calitatea sa de for decizional în materie, nu ar avea posibilitatea să modifice sau să completeze aceste norme juridice, ci doar să le aprobe ori să le respingă.

35. Cu privire la motivele de neconstituționalitate prezentate prin raportarea prevederilor legii deduse controlului de constituționalitate la dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, încălcându-se în opinia autorilor „principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea normei juridice”, se arată că, în condițiile art.61 alin.(1) din Constituție, competența de legiferare a Parlamentului cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale.

36. Se arată că nu poate fi acceptat punctul de vedere al autorilor referitor la inexistența în dreptul pozitiv a noțiunilor de „mandate ale consiliilor locale”, „mandate ale Consiliului General al Municipiului București” și „mandate ale consiliilor județene”, prin dispozițiile art.128 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ fiind stabilit cadrul normativ al prelungirii mandatelor acestor autorități ale administrației publice locale. Prin simetrie redacțională, parcurgerea prevederilor art.177 alin.(3) din actul normativ anterefert confirmă utilizarea noțiunii de „mandat al consiliului județean”. Prin urmare, noțiunile respective nu doar că au o consacrare în dreptul pozitiv, ci însăși configurarea prelungirii mandatelor autorităților locale alese, din legea criticată, a fost făcută cu respectarea dispozițiilor actului normativ care confirmă înțelesul termenilor pe care autorii îi consideră neclari, imprecisi și imprevizibili pe motiv că nu ar mai fi fost întâlniți în legislația din vigoare.

37. Contrar susținerilor autorilor, dispozițiile art.1, conform cărora „procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență sau stării de alertă”, sunt clare cu privire la inițierea organizării alegerilor, aceasta fiind ultima măsură care va expira dintre cele excepționale care sunt în desfășurare sau vor fi instituite în viitor, cu respectarea cadrului normativ în vigoare aplicabil. Guvernul, în calitatea sa de autoritate care va organiza alegerile locale, va avea la dispoziție un instrument de referință suplimentar, anume legea organică prin care Parlamentul va stabili data alegerilor, potrivit dispozițiilor art.2 din lege.

38. Pe cale de consecință, prevederile legii criticate sunt clare, în conținutul acestora nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, fiind redactate într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă normele instituite fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000, ale Legii nr.115/2015 și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019. Neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile criticate sunt constituționale și prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

39. Cu privire la motivele de neconstituționalitate prezentate prin raportarea la principiul cooperării loiale între autoritățile statului, prevăzut la art.1 alin.(4) din Constituție, întrucât legea criticată stabilește ca data alegerilor locale din anul 2020 să fie stabilită prin lege și nu prin hotărâre a Guvernului, se arată că sunt semnificative, în ceea ce privește conformitatea inițierii procedurii organizării și desfășurării alegerilor locale cu Constituția, legitimitatea și forța juridică a actului prin care aceasta este declanșată, respectiv ca actul normativ prin care se stabilește data la care urmează să aibă loc alegerile să emane de la autoritatea îndrituită constituțional să stabilească sistemul electoral.

40. Hotărârile Guvernului reprezintă expresia competenței prevăzute la art.108 din Constituție, rezultată din rolul Guvernului de autoritate publică a puterii executive. Delegările primite prin actele normative la nivel de lege, care constituie temeiurile juridice ale emiterii hotărârilor, sunt circumstanțiate unor realități sociale a căror dinamică determină deseori reconsiderarea cadrului normativ edictat inițial. Implicit, legea va putea reconfigura limitele reglementării, introducând noi competențe în sarcina Guvernului, dispunând modificarea celor existente sau chiar eliminând prerogative instituite prin delegarea normativă anterioară. Esențial este ca limitele organizării executării legilor, prevăzute la art.108 alin.(2) din Constituție, să fie stabilite de forul legislativ, cu considerarea împrejurărilor care determină reanalizarea acestora.

41. Este de netăgăduit că implicațiile epidemiei COVID-19 asupra activităților cu aflux important de cetățeni și evaluarea situației epidemiologice pe teritoriul țării care indică o potențială creștere a numărului persoanelor infectate au determinat necesitatea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale aflate în funcțiune, cu perspectiva desfășurării în condiții optime a proceselor electorale aferente organizării alegerii acestora. În aceste condiții, Guvernul nu poate avea referințele necesare și utile cu privire la stabilirea datei votării, față de care trebuie să organizeze desfășurarea alegerilor locale, prelungirea mandatelor autorităților locale în exercițiu determinând ca raportarea la datele inițiale de ajungere la termen a acestora să nu mai fie relevantă.

42. Prin urmare, faptul că autoritatea legiuitoare și-a retras delegarea acordată prin prevederile art.10 din Legea nr.115/2015, cu modificările și completările ulterioare, urmând să emită o lege distinctă prin care să stabilească data alegerilor locale, se înscrie în exigențele constituționale referitoare la competența sa de a decide asupra acestui aspect.

43. Nu se poate accepta afirmația potrivit căreia „această încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție este cu atât mai gravă cu cât Parlamentul își arogă, nelegal, dreptul de a stabili data alegerilor”, întrucât prin reglementarea criticată este stabilit chiar cadrul exercitării competenței respective, nefiind în situația în care autoritatea legiuitoare să fi adoptat un act normativ care să stabilească expres data votării pentru alegerile locale, cu încălcarea dispozițiilor Legii nr.115/2015, manifestare de voință care ar fi avut evidente trăsături de nelegalitate.

44. Conduita Parlamentului este, în consecință, conformă cu considerentele care fundamentează Decizia Curții Constituționale nr.611 din 3 octombrie 2017, potrivit căreia colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate în scopul asigurării echilibrului între puterile statului, iar conduita instituțională care se circumscrie colaborării loiale are, prin urmare, o componentă *extra legem*, întemeiată pe practici constituționale, care au ca finalitate primordială buna funcționare a autorităților statului, buna administrare a intereselor publice și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Evitarea conflictelor interinstituționale și înlăturarea blocajelor în exercițiul prerogativelor lor legale reprezintă finalitatea secundară.

45. **Președintele Camerei Deputaților**, în Dosarul nr.640A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

46. Cu privire la încălcarea principiului bicameralismului, se arată că modificările aduse la Camera Deputaților nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Prin raportare la forma adoptată de Senat, legea criticată conține un număr similar de dispoziții de modificare prin care se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, iar intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la Camera decizională nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele asupra cărora Senatul s-a pronunțat. Introducerea sintagmei „sau stării de alertă” în dispozițiile art.1 și 3 a avut în vedere atât iminenta expirare a stării de urgență (instituită prin Decretul Președintelui României nr.195/2020, pe o durată de 30 de zile, și prelungită cu 30 de zile începând cu data de 15 aprilie, prin Decretul Președintelui României nr.240/2020, încuviințate prin Hotărârile Parlamentului nr.3/2020 și nr.4/2020), cât și dezbaterile proiectului de Lege privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 (PL-x nr.251/2020), înscris pe aceeași ordine de zi a Camerei decizionale din 13 mai 2020 în care s-a regăsit și legea criticată, în prezent devenită Legea nr.55/2020. Întrucât măsurile reglementate vizează starea de alertă, este evident că edictarea prelungirii mandatelor autorităților locale alese și inițierii procedurilor privind alegerile autorităților administrației publice locale a trebuit să fie realizată cu considerarea acestui nou cadru normativ, inexistent atât la momentul publicării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 în Monitorul Oficial al României, cât și pe parcursul

procedurii legislative a legii criticate la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. Faptul că cele două măsuri excepționale au regimuri juridice distincte nu poate fi reținut ca fiind relevant, semnificative fiind elementele de continuitate în fundamentarea motivelor care au condus la promovare și instituire. Instituirea stării de alertă a survenit ulterior înaintării ordonanței de urgență la prima Cameră sesizată, respectiv după finalizarea procedurii legislative la aceasta, prin urmare nu putea fi avută în vedere în mod obiectiv de Guvern la momentul inițierii actului său, și nici de Senat, cu prilejul derulării procedurii legislative. Reglementarea de către Camera Deputaților în conținutul normativ și a situației de alertă este determinată, pe de o parte, de corelarea cu ansamblul reglementărilor interne, cerință prevăzută la art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative, cât și, pe de altă parte, de dezideratul ca redactarea să cuprindă toate circumstanțele care generează imposibilitatea derulării fără riscuri a proceselor electorale cu participarea largă a populației, care reprezintă sorgința și, în același timp, motivul esențial al demersului legislativ delegat al Guvernului. Astfel, indiferent de succesiunea măsurilor excepționale care pot fi instituite pe viitor, o nouă încuviințare a stării de urgență, care ar putea fi urmată de edictarea unei alte stări de alertă, trebuie să își găsească consacrarea și la nivelul legislației organice privind organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale din anul 2020. Prin soluția normativă criticată, elementul cu grad ridicat de imprevizibilitate, care este constituit de evoluția epidemiologică națională, este încorporat în actul de bază cu tehnica legislativă corectă care să permită destinatarilor să înțeleagă cu ușurință textul și să-și adapteze corespunzător conduita.

47. Cu privire la susținerea autorului potrivit căreia Parlamentul a modificat legislația existentă mutând competența de stabilire a datei alegerilor de la executiv la autoritatea legiuitoare, se apreciază că decizia Senatului de abrogare a art.2, adică a dispoziției care reglementa prerogativa Guvernului de stabilire a datei alegerilor locale din anul 2020, are semnificația că Forul de reflecție nu a fost de acord cu această perspectivă avută în vedere de autoritatea executivă prin ordonanța de urgență emisă. Redactarea adoptată de Camera Deputaților reprezintă atât confirmarea fondului soluției normative materializate prin exercitarea competenței în materie a primei Camere sesizate, cât și îndeplinirea propriului rol de Cameră decizională, prin reglementarea stabilirii datei alegerilor în sarcina organului reprezentativ suprem al poporului român [art.61 alin.(1) din Constituție], într-un an în care ajungerea la termen a mandatelor autorităților locale alese nu mai poate fi o referință obiectivă pentru Guvern în sensul respectiv. De asemenea, perspectiva autorilor cu privire la reactivarea dispozițiilor „legale abrogate de Senat” nu este realistă, deoarece prezintă o interpretare care ar putea fi fundamentată pe ipoteza eronată a intrării în vigoare a formei adoptate de Senat, fapt care ar reprezenta o încălcare directă a art.61 alin.(2), art.75 alin.(1) și (3) și art.115 alin.(5) și (7) din Constituție.

48. Contrar susținerilor autorilor, forma adoptată de forul decizional nu afectează scopul urmărit de Guvern, acela de prelungire a mandatelor autorităților locale alese și de stabilire a unor măsuri aferente organizării alegerilor locale în anul 2020, legea criticată neaducând atingere nici concepției de modificare a alin.(3) al art.151 din Codul administrativ avută în vedere de inițiator. Prin urmare, legea criticată respectă și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 13 februarie 2018 referitoare la

cel de-al treilea criteriu în aprecierea bicameralismului: necesitatea menținerii scopului inițial al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020. Totodată, admiterea argumentației autorilor sesizării ar putea avea ca principală consecință eliminarea rolului de Cameră de reflecție al Senatului, în sensul că acesta ar stabili definitiv conținutul normativ al proiectului de lege, ceea ce ar însemna că cea de-a doua Cameră, Camera Deputaților, în calitatea sa de Cameră decizională în materie, nu ar putea să modifice sau să completeze aceste norme juridice, ci doar să le aprobe ori să le respingă.

49. Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.75 alin.(1) și (4) și ale art.73 alin.(3) lit. o), precum și a jurisprudenței Curții Constituționale, se arată că, raportat la obiectul său de reglementare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 nu conține dispoziții care să vizeze organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, cu excepția art.8 prin care este modificat alin.(3) al art.151 din Codul administrativ, redactare care este menținută, fără modificări, atât la Senat, cât și la Camera Deputaților. Stabilirea datei alegerilor este prevăzută în dreptul pozitiv național și a fost dintotdeauna reglementată în acte normative la nivel de lege organică electorală: pentru sufragiul referitor la alegerea Președintelui României, se regăsește la art.5 alin.(1) din Legea nr.370/2004 privind alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare; pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, este reglementată la art.10 din Legea nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată, cu modificările ulterioare; pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, prevederile art.6 alin.(2) din Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă sediul materiei; pentru alegerea autorităților administrației publice locale, stabilirea datei alegerilor este prevăzută prin dispozițiile art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare.

50. Analizarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, aprobată prin legea criticată, evidențiază faptul că la instituirea soluției normative privind stabilirea datei alegerilor însuși autorul sesizării a recurs la redactarea unei norme de trimitere la prevederile art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015, cu modificările și completările ulterioare, articolul rezultat [art.2] determinând astfel o dublă consacrare legislativ-electorală, atât prin reglementarea propriu-zisă a măsurilor cu privire la data sufragiului local, cât și prin accentuarea concordanței acestora cu o lege eminentă electorală, materie care se circumscrie dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, pentru care competența materială a dezbaterii în calitate de primă Cameră aparține Senatului, prin raportare la prevederile art.75 alin.(1) din Legea fundamentală. Prin legea criticată, apartenența la legislația organică electorală este, de asemenea subliniată, prin redactarea dispoziției derogatorii care se regăsește la articolul unic pct.2. Este adevărat că soluțiile edictate rezultate astfel „privesc administrația publică locală”, însă acestea sunt semnificative în aceeași măsură în care prevederile legii organice aplicabile alegerilor locale sunt incidente în determinarea caracterului predominant electoral al legii prezentate controlului de constituționalitate.

51. În multiplele sale consacări legislative, data alegerilor reprezintă, în mod esențial, o componentă intrinsecă a legislației electorale, întrucât prin raportare la aceasta debutează procedurile aferente perioadei specifice alegerilor: începutul și încheierea campaniei electorale, constituirea organismelor electorale și componența acestora, termenul de la care curge dreptul alegătorului de a adresa primarului solicitarea privind înscrierea în Registrul electoral [art.42 alin.(1) din Legea nr.208/2015], punerea la dispoziția candidaților a extraselor din Registrul electoral, depunerea candidaturilor și, indirect, rămânerea definitivă acestora, tragerea la sorți a ordinii de înscriere a candidaturilor pe buletinele de vot, iar perioada electorală este definită prin reținerea ca referință a datei alegerilor [art.119 din Legea nr.208/2015].

52. Un argument suplimentar cu privire la parcursul constituțional corect al legii criticate este chiar modalitatea în care autorul sesizării a aplicat dispozițiile art.115 alin.(5) teza întâi din Constituție, prin depunerea la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, a proiectului de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020. Procesul de legiferare a aprobării ordonanței de urgență s-a desfășurat cu considerarea competențelor materiale ale Camerelor Parlamentului și prin analizarea traseului legislativ al unei inițiative parlamentare care are un conținut normativ similar, din perspectiva criticilor aduse.

53. Pentru aceasta, conformitatea sesizării Camerei de reflecție cu Constituția este atestată de Consiliul Legislativ, prin Avizul nr.324 din 7 aprilie 2020, prerogativa pronunțării sale în materie fiind circumscrisă dispozițiilor art.79 alin.(1) din Legea fundamentală, și ale art.3 alin.(3) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ.

54. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la principiul cooperării loiale între autoritățile statului și la competența Guvernului, prin pretinsa încălcare a art.1 alin.(3) și (5), art.102 alin.(1), art.108 alin.(1) și (2), și a art.115 alin.(5) și (7) din Constituție, se apreciază că rolul Guvernului este acela de realizare a liniilor de politică internă și externă a țării, ceea ce, sub aspect juridic se poate concretiza prin inițierea de proiecte legislative și adoptarea unor hotărâri pentru aplicarea acestora, în vederea îndeplinirii programului de guvernare pentru care a primit investitura din partea Parlamentului. Chiar dacă una dintre funcțiile pe care le exercită este aceea de stabilire a strategiilor prin care se exercită autoritatea de stat, în domeniul electoral competența Guvernului este aceea de organizare a alegerilor și de reglementare normativă a măsurilor care se impun în acest sens, și nu de stabilire a unor măsuri care țin de esența sistemului electoral, precum condițiile în care se aleg ori se exercită mandatele autorităților administrației publice locale alese, care reprezintă un drept suveran al Parlamentului, desprins din calitatea sa de organ reprezentativ suprem și unică autoritate legiuitoare a țării. Din această perspectivă, se face referire la considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.390 din 6 iunie 2017. În consecință, reglementarea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale alese este necesar să fie realizată, potrivit art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, și nu prin ordonanță de urgență adoptată de Guvern. Ordonanța de urgență a Guvernului nu poate fi adoptată și nu poate afecta drepturile electorale, așa cum prevede art.115 alin.(6) din Constituție.

Prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale este o decizie care afectează drepturile electorale prevăzute de Constituție, respectiv dreptul de a alege și dreptul de a fi ales, fapt pentru care Constituanta a permis ca aceasta să fie luată doar de către Parlament prin intermediul unei legi organice.

55. Periodicitatea alegerilor constituie unul dintre principiile patrimoniului electoral european, enunțate încă din primul articol al Liniilor directoare adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare: „Cele cinci principii fundamentale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate în mod periodic”. Dată fiind importanța acestui principiu, excepțiile - cu consecința prelungirii mandatelor aleșilor - sunt strict și limitativ prevăzute de Constituție și de lege și privesc situații extreme, cu caracter cu totul deosebit, cum ar fi starea de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav. Semnificative, sub aspectul conformității inițierii procedurii organizării și desfășurării alegerilor locale cu Constituția, sunt legitimitatea și forța juridică a actului prin care aceasta este declanșată, respectiv ca actul normativ prin care se stabilește data la care urmează să aibă loc alegerile să emane de la autoritatea îndrituită constituțional să stabilească sistemul electoral.

56. Hotărârile Guvernului reprezintă expresia competenței prevăzute la art.108 din Constituție, rezultată din rolul Guvernului de autoritate publică a puterii executive. Delegările primite prin actele normative la nivel de lege, care constituie temeiurile juridice ale emiterii hotărârilor, sunt circumstanțiate unor realități sociale a căror dinamică determină deseori reconsiderarea cadrului normativ edictat inițial. Implicit, legea va putea reconfigura limitele reglementării, introducând noi competențe în sarcina Guvernului, dispunând modificarea celor existente sau chiar eliminând prerogative instituite prin delegarea normativă anterioară. Esențial este ca limitele organizării executării legilor, prevăzute la art.108 alin.(2) din Constituție, să fie stabilite de forul legislativ, cu considerarea împrejurărilor care determină reanalizarea acestora.

57. Implicațiile epidemiei COVID-19 asupra activităților cu aflux important de cetățeni și evaluarea situației epidemiologice pe teritoriul țării care indică o potențială creștere a numărului persoanelor infectate au determinat necesitatea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale în funcții alese, cu perspectiva desfășurării în condiții optime a proceselor electorale aferente organizării alegerii acestora. În aceste condiții, Guvernul nu poate avea referințele necesare și utile cu privire la stabilirea datei votării, față de care trebuie să organizeze desfășurarea alegerilor locale: nu este autoritatea care instituie starea de urgență, această prerogativă aparținând Președintelui României, nu este nici cea care încuviințează măsura adoptată, competența fiind exercitată de Parlament, iar prelungirea mandatelor autorităților locale în exercițiu determină ca raportarea la datele inițiale de ajungere la termen a acestora să nu mai fie relevantă. Prin urmare, faptul că autoritatea legiuitoare și-a retras delegarea acordată prin prevederile art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015, urmând să emită o lege distinctă prin care să stabilească data alegerilor locale, se înscrie în exigențele constituționale referitoare la competența sa de a decide asupra acestui aspect.

58. Conduita Parlamentului este, în consecință, conformă cu considerentele care fundamentează Decizia Curții Constituționale nr.611 din 3 octombrie 2017. De asemenea, afirmația cu privire la preluarea „întocmai” în expunerea de motive a inițiativei legislative parlamentare a argumentelor Guvernului cuprinse în Ordonanța de urgență nr.44/2020 nu este acceptabilă, redactarea instrumentului de prezentare fiind realizat anterior depunerii la Parlament a actului normativ al autorității executive, însoțit de expunerea sa de motive.

59. Potrivit competențelor prevăzute de Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată [art.115 alin.(4)], iar acestea intră în vigoare numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea în Monitorul Oficial al României [art.115 alin.(5)]. Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege [art.115 alin.(7)]. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale, se apreciază că perspectiva autorului, potrivit căreia Parlamentul are obligația să nu intervină în sfera procesului de legiferare desfășurat de Guvern, deoarece o atare poziționare ar echivala cu încălcarea instituției delegării legislative, este contrară regimul juridic constituțional al ordonanțelor de urgență, nu este fundamentată în raport cu rolul Parlamentului în ansamblul autorităților publice cu rang constituțional și este în contradicție vădită cu jurisprudența instanței constituționale.

60. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, se arată că legea criticată respectă în ansamblul său cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Actul normativ este clară, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precisă, fiind redactată într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redactate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000. Neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile criticate sunt constituționale și prin raportare la prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

61. **Președintele Senatului**, în Dosarele nr.599A/2020 și nr.640A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

62. În legătură cu criticile de neconstituționalitate privind principiul bicameralismului, se arată că, în calitatea sa de for legislativ de reflecție, Senatul a eliminat din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 dispozițiile articolelor 1, 2, 3, 4 și 6 și a păstrat neschimbat, din forma ordonanței de urgență adoptate de Guvern ca legiuitor delegat, conținutul normativ al articolelor 5, 7 și 8. Intervenția Senatului asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 este legitimată constituțional de rolul Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului și unică autoritate legiuitoare a țării, precum și de dispozițiile art.115 alin.(7) din Legea fundamentală, potrivit cărora ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege. În virtutea acestui rol constituțional, Camerele Parlamentului pot să



stabilească oportunitatea efectuării unor intervenții normative asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative cu care sunt sesizate potrivit competențelor lor constituționale și regulamentare.

63. În cadrul procedurii legislative de aprobare, Camerele Parlamentului au dreptul constituțional nu numai de a aproba sau respinge ordonanța de urgență, ci și de a o supune altor evenimente legislative, cum sunt modificarea, completarea și, chiar, suspendarea unor dispoziții ale acesteia. În acest sens, Curtea Constituțională a decis că o atare lege fie aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență cu modificarea, completarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia (Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015).

64. În procedura legislativă decizională desfășurată la Camera Deputaților, forma proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, adoptată de Camera de reflecție, a suferit o serie de schimbări, în sensul că s-a renunțat la eliminarea de către Senat a art.1 din ordonanța de urgență, fiind reluat conținutul normativ inițial al acestuia, dar care a fost extins, pentru a putea fi utilizat și într-o altă ipoteză de reglementare decât cea avută inițial în vedere de către Guvern. Noul conținut juridic al art.1 al ordonanței de urgență stabilit de către Camera Deputaților este mai adecvat evoluției pandemiei epidemiologice SARS-CoV-2, care afectează coordonatele tehnice ale organizării și desfășurării operațiunilor electorale la nivel local în acest an. De asemenea, Camera Deputaților a preluat dispozițiile art.2 și art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, eliminate de Senat în procedura legislativă de reflecție, și le-a reintrodus, cu un conținut normativ modificat, în proiectul de lege pentru aprobarea ordonanței de urgență menționate.

65. Se subliniază că modul de formulare a obiecției de neconstituționalitate vizează problema sferei sau întinderii competenței legislative a fiecărei Camere a Parlamentului, conferite acestora de art.75 alin.(1) din Constituție. În legătură cu această problemă, Curtea Constituțională a reținut în mai multe decizii anterioare că bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție (a se vedea Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012).

66. Din examinarea intervențiilor legislative operate de Camera Deputaților asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 votat de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, dar și a conținutului propriu-zis al acestei ordonanțe, rezultă că forma finală a legii, aflată pe rolul Curții Constituționale, nu schimbă obiectul esențial al proiectului de lege. Atât legea a cărei constituționalitate este contestată de grupul de deputați, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 au un obiect de reglementare identic: prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale până când organizarea și desfășurarea normală a operațiunilor electorale nu vor mai fi restricționate sau împiedicate de măsurile luate pentru eliminarea actualei pandemii SARS-CoV-2.

67. Dimpotrivă, se poate constata cu ușurință că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, astfel cum au fost aprobate și modificate prin legea criticată, stabilesc un cadru normativ mult mai adaptat și predictibil pentru organizarea viitoarelor alegeri locale, în funcție de evoluția în țară a situației epidemiologice, care de altfel a și determinat Guvernul să adopte un astfel de act normativ.

68. În consecință, Parlamentul nu a schimbat concepția normativă originară a Guvernului, ca legiuitor delegat, ci a adus Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 acele modificări care o fac mai adaptată la realitățile sociale existente și la cele previzibile.

69. Cu privire la critica referitoare la încălcarea competenței legislative diferențiate a celor două Camere ale Parlamentului, se arată că aceasta este infirmată de simpla lectură a dispozițiilor legii criticate, care au ca obiect de reglementare exclusiv prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale alese în urmă cu patru ani, și nu aspecte ale organizării administrației publice locale.

70. Referitor la critica încălcării principiului securității juridice în componenta sa privind calitatea normei juridice raportat la faptul că legea criticată ar folosi termeni juridici inexistenți în ordinea juridică națională, și anume noțiunea de mandat (în curs) al Consiliului General al Municipiului București și mandat al consiliilor locale, se arată că art.128 din Codul administrativ se referă expres la „mandatul consiliului local”, iar art.177 din același act normativ reglementează „mandatul consiliului județean”. De altfel, chiar în titlul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 și în cuprinsul acesteia este utilizat termenul de mandat al autorităților administrației publice locale, or acestea sunt, potrivit art.121 alin.(1) din Constituție, consiliile locale alese și primarii.

71. Cu privire la încălcarea principiului cooperării loiale între autoritățile publice, se arată că, în concepția semnatărilor obiecției de neconstituționalitate, de vreme ce prin Legea nr.115/2015 s-a stabilit că data alegerilor locale se fixează prin hotărâre a Guvernului, Parlamentul nu mai poate schimba acest sistem. Se arată că aceasta este o eroare de raționament: Parlamentul poate modifica oricând o normă juridică pe care tot el a instituit-o anterior. Principiul separației puterilor în stat și, în mod corespunzător, principiul cooperării loiale între autoritățile publice ar fi fost încălcate numai dacă Constituția ar fi conferit Guvernului competența exclusivă de a stabili prin hotărâre data alegerilor locale, iar Parlamentul ar fi legiferat, în sensul că data alegerilor se stabilește prin lege. Se apreciază că și această critică de neconstituționalitate este lipsită de teme.

72. **Guvernul**, în Dosarul nr.599A/2020, și **Avocatul Poporului**, în Dosarul nr.640A/2020, nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere.

73. Curtea, la termenul de judecată din 27 mai 2020, a amânat dezbaterile în Dosarul nr.599A/2020 pentru data de 3 iunie 2020. La această dată, pe rol fiind și Dosarul nr.640A/2020, Curtea, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, a dispus conexarea Dosarului nr.640A/2020 la Dosarul nr.599A/2020, care este primul înregistrat, și a pronunțat prezenta decizie.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și președintelui Senatului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

74. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

75. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, care au următorul cuprins:

*„Articol unic. – Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44 din 6 aprilie 2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016 –2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 297 din 8 aprilie 2020, cu următoarele modificări:*

*1. Articolul 1 se modifică și va avea următorul cuprins:*

*«Art.1. – Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență sau stării de alertă.»*

*2. Articolul 2 modifică și va avea următorul cuprins:*

*«Art.2. – Prin derogare de la prevederile art.(10) alin.(1) din Legea nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, data alegerilor prevăzute la art.1 se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării.»*

*3. Articolul 3 se modifică și va avea următorul cuprins:*

*«Art.3. – Mandatele în curs ale primarilor, primarului general al municipiului București, președinților de consilii județene, consiliilor locale, Consiliului General al Municipiului București și consiliilor județene se prelungesc cu cel mult 6 luni de la data încetării stării de urgență sau stării de alertă.»*

*4. Articolul 6 se abrogă.”*

76. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3)-(5) din Constituție cu referire la principiul colaborării loiale între autoritățile publice, al legalității și al securității juridice, în componenta privind calitatea actelor normative, ale art.61 alin.(2) privind principiul bicameralismului, ale art.73 alin.(3) lit.o) privind domeniile legilor organice, ale art.75 alin.(1) și (4) privind ordinea sesizării Camerelor și procedura întoarcerii legii, ale art.102 alin.(1) privind rolul Guvernului, ale art.108 alin.(1) și (2) privind actele Guvernului, ale art.115 alin.(5) și (7) privind delegarea legislativă și ale art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

#### **(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

77. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de

73 de deputați și, respectiv de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

78. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

79. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.297 din 8 aprilie 2020, și înregistrată la Biroul permanent al Senatului la data de 8 aprilie 2020. Legea a fost adoptată de Senat la data de 28 aprilie 2020, iar de Camera Deputaților la data de 13 mai 2020.

80. La data de 13 mai 2020, legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale și trimisă la promulgare în data de 15 mai 2020. La data de 14 mai 2020, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 73 de deputați. La data de 28 mai 2020, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României

81. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, respectiv în termenul ipotetic de 20 de zile de promulgare, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70 ipotezele întâi și a treia].

## **(2) Analiza propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate**

82. Curtea reține că textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate vizează, în esență, colaborarea constituțională dintre Parlament și Guvern, procedura parlamentară propriu-zisă, precum și cerințele de calitate a legilor. În ceea ce privește ordinea analizării criticilor de neconstituționalitate, Curtea reține, mai întâi, că aceasta trebuie să țină seama de natura textelor invocate. Astfel, aspectele care țin de raporturile dintre Parlament și Guvern se analizează cu prioritate față de cele care țin de derularea procedurii parlamentare propriu-zise sau de aspectele de redactare a dispozițiilor actelor normative, având în vedere că privesc însăși arhitectura instituțională a statului.

83. În cazul de față, autorii obiecției de neconstituționalitate au invocat încălcarea principiului colaborării loiale dintre Parlament și Guvern, din perspectiva faptului că Parlamentul și-ar fi însușit o prerogativă legală a Guvernului, aceea de a stabili discreționar data alegerilor locale. În jurisprudența sa, Curtea a subliniat importanța, pentru buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile

statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial constituind o garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat [Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012]. Curtea a mai statuat că, sub aspectul colaborării loiale între instituțiile/ autoritățile statului, „o primă semnificație a conceptului de stat de drept o constituie respectarea normelor de drept pozitiv, aflate în vigoare într-o anumită perioadă temporală, care reglementează în mod expres sau implicit competențe, prerogative, atribuții, obligații sau îndatoriri ale instituțiilor/autorităților statului. [...] loialitatea instituțiilor/ autorităților statului trebuie manifestată întotdeauna față de principii și valori constituționale, în vreme ce relațiile interinstituționale trebuie guvernate de dialog, de echilibru și de respect reciproc” [Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, par.106 și 112].

84. Astfel, Curtea urmează să se pronunțe asupra respectării principiului colaborării loiale dintre Parlament și Guvern. În cazul constatării nerespectării acestui principiu, devine inutilă pronunțarea sa cu privire la celelalte critici de neconstituționalitate invocate, întrucât încălcarea astfel constatată poate afecta nu doar constituționalitatea legii de aprobare a ordonanței de urgență, ci însăși ordonanța de urgență.

85. Raporturile dintre Parlament și Guvern fac obiectul unui capitol distinct al Constituției [capitolul IV al titlului III], ceea ce indică importanța pe care legiuitorul constituant a dat-o acestora. Premisa acestor raporturi este controlul parlamentar asupra activității Guvernului, iar delegarea legislativă este parte componentă a raporturilor dintre Parlament și Guvern, activitatea de legiuitor delegat al acestuia din urmă fiind sub controlul Parlamentului. Loialitatea constituțională presupune atât un permanent dialog pe care Guvernul trebuie să îl poarte cu Parlamentul [informarea Parlamentului cu privire la inițiativele legislative cu impact bugetar, răspunsuri la întrebări, interpelări, prezentarea unor măsuri concrete în urma adoptării unei moțiuni simple, adoptarea ordonanțelor/ ordonanțelor de urgență, depunerea la Parlament a legii de aprobare a ordonanței/ ordonanței de urgență etc.], cât și obligația Parlamentului de a adopta legi în mod responsabil, fără a pune în pericol obligațiile internaționale ale statului, securitatea juridică sau execuția bugetară.

86. Astfel, loialitatea constituțională trebuie analizată dintr-o dublă perspectivă, iar în cazul delegării legislative, mai precis în situația în care una dintre cele două autorități implicate consideră că cealaltă a încălcat normele de loialitate constituțională, aceasta presupune parcurgerea a două trepte de analiză, și anume dacă Guvernul și-a exercitat competențele în mod constituțional, iar, în cazul unui răspuns afirmativ, Curtea poate mai departe să verifice dacă Parlamentul a avut sau nu un comportament loial față de Guvern, respectiv dacă nu îl împiedică în realizarea politicii interne și externe a țării sau în exercitarea conducerii generale a administrației publice [art.102 alin.(1) din Constituție]. Cu alte cuvinte, analiza loialității Parlamentului față de Guvern este subsecventă celei a Guvernului față de Parlament.

87. Pentru a verifica dacă Guvernul și-a exercitat în mod constituțional această competență, Curtea este chemată să verifice dacă domeniul în care a intervenit ordonanța de urgență, și anume prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, poate face obiectul delegării legislative sau, din contră,

poate fi reglementată în mod exclusiv prin lege. În măsura în care Curtea va ajunge la concluzia că domeniul reglementat nu poate face obiectul delegării legislative, înseamnă că Guvernul nu putea adopta o astfel de ordonanță de urgență și că Parlamentul nu o putea aproba, ci trebuia să o respingă, astfel că nu se mai pune problema dacă Parlamentul a avut sau nu un comportament loial față de Guvern [a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.456 din 31 mai 2018, par.48]. Ar însemna că, de fapt, Guvernul a încălcat competențele Parlamentului și nu invers, ceea ce ar reprezenta o încălcare a dispozițiilor art.61 alin.(1) și art.115 alin.(6) din Constituție. Iar atunci când o autoritate publică nesocotește competențele alteia nu mai poate fi vorba de respectarea normelor de loialitate constituțională, o asemenea conduită reprezentând o încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5) din Constituție.

88. Prin Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017, par.77 și 89, Curtea a statuat că în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de dreptul a adopta legislația secundară. Cu toate acestea, Constituția instituie prin art.108 alin.(3) și art.115 alin.(1)-(3) competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, iar prin dispozițiile cuprinse în art.115 alin.(4)-(6), competența Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, în condițiile prevăzute expres în însăși norma constituțională. Cu ocazia dezbaterilor parlamentare, forul legislativ suprem are competența de a cenzura ordonanța de urgență a Guvernului, atât sub aspectul legalității, cât și al oportunității, dispozițiile art.115 alin.(8) din Constituție statuând că prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

89. Astfel, în procedura parlamentară, cele două Camere realizează atât un control de constituționalitate nejurisdicțional, cât și unul de oportunitate asupra ordonanței de urgență. Parlamentul nu numai că are competența de a respinge prin lege ordonanța de urgență dacă apreciază că aceasta este neconstituțională, ci chiar obligația. De aceea, pentru a analiza dacă Parlamentul a cooperat loial sau nu cu Guvernul, ca urmare a aprobării cu modificări a ordonanței de urgență, trebuie mai întâi stabilit dacă Guvernul avea competența de a adopta o astfel de ordonanță de urgență cu privire la prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și, numai în condițiile unui răspuns afirmativ, poate fi analizată conduita Parlamentului față de Guvern. Altfel, dacă instanța constituțională ar verifica numai cea de-a doua etapă a acestei colaborări, nu ar putea analiza în mod global/ integral problema de constituționalitate cu care a fost sesizată și s-ar ajunge la denaturarea principiului cooperării loiale, iar Parlamentul ar urma să tolereze și achieseze la un act legislativ neconstituțional.

90. Rezultă că atunci când Curtea este investită cu analiza problemei cooperării loiale între autoritățile publice, trebuie să se pronunțe cu privire la întreaga paletă de probleme pe care această relație o presupune, și nu doar în raport cu anumite secvențe ale acesteia. Astfel, semnificația loialității constituționale nu se reduce la aspecte punctuale și/ sau particulare, privite exclusiv din perspectiva uneia dintre autoritățile aflate în raporturi constituționale ce impun cooperarea loială, ci la o analiză coerentă și

exhaustivă asupra raporturilor de drept constituțional existente între autoritățile publice. În aceste condiții, în măsura în care una dintre autoritățile publice implicate în procedura delegării legislative invocă lipsa cooperării loiale a celeilalte autorități, art.1 alin.(4) și (5) din Constituție impune ca analiza acestui principiu constituțional să fie realizată dintr-o dublă perspectivă, respectiv conduita inițială a Guvernului, care are inițiativa de a utiliza instrumentul legislativ reglementat de art.115 din Constituție, și, ulterior, conduita subsecventă a Parlamentului, care are obligația de a se pronunța cu celeritate asupra ordonanței de urgență, adoptând o lege de aprobare sau de respingere, după caz. O asemenea valorizare a normei de referință, reprezentată de art.1 alin.(4) și (5) din Constituție, nu se constituie într-o extindere a criticii de neconstituționalitate formulate, ci premisa soluționării corecte a acesteia, cu evitarea concluziilor aparente, parțiale și incomplete.

91. Având în vedere cele expuse, Curtea urmează să verifice dacă Guvernul avea competența constituțională să emită o ordonanță de urgență având ca obiect de reglementare prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale. Pentru a realiza această analiză, Curtea precizează că, potrivit jurisprudenței sale constante [a se vedea Decizia nr.114 din 20 iulie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.370 din 3 august 1999, sau Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005, precum și jurisprudența citată în paragrafele următoare], *evaluarea constituționalității legii de aprobare implică un control de constituționalitate atât asupra dispozițiilor normative ale însăși legii de aprobare, astfel cum a fost adoptată de Parlament, cât și asupra ordonanței de urgență aprobate, fără a se putea considera că o asemenea abordare jurisprudențială constantă se constituie într-o sesizare din oficiu. Prin urmare, obiect al controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020.*

92. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr.1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 21 august 2009).

93. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* ce privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) și (6) din Constituție (în acest sens, cu titlu exemplificativ, se rețin Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 15 iulie 2011, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20

decembrie 2011, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014).

94. În cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată [Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, par.25].

95. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* ce privește legea de aprobare dacă Guvernul, în calitate de legiuitor delegat, avea competența funcțională de natură constituțională să adopte o ordonanță de urgență într-un anumit domeniu [a se vedea Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, par.48].

96. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014). În jurisprudența sa, Curtea a statuat că viciul de neconstituționalitate extrinsec ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență determină întotdeauna neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu [Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, par.45].

97. De principiu, obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege [Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, par.51], ceea ce nu înseamnă că toate relațiile sociale primare pot fi reglementate prin ordonanță de urgență. Aceasta poate fi utilizată în domeniile rezervate legii cu respectarea, însă, a dispozițiilor art.61 alin.(1) și ale art.115 alin.(4)-(6) din Constituție.

98. Raportat la cauza de față, Curtea constată că criticile de neconstituționalitate formulate aduc în discuție, în principal, adoptarea unei ordonanțe de urgență în privința prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale pentru anul 2020, aspect reglementat prin art.1-7 din ordonanța de urgență.

99. Potrivit art.121 alin.(1) din Constituție, „(1) *Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii*”, iar conform art.122 alin.(2) din Constituție, „(2) *Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii*”.

100. Art.1 alin.(1) din Legea nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României,



Partea I, nr.349 din 20 mai 2015, reglementează regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale - consilii locale, consilii județene, primari și președinți ai consiliilor județene.

101. Potrivit art.128 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, „(3) *Mandatul consiliului local poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri în condițiile alin.(1)*”. Potrivit art.151 alin.(3) teza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, astfel cum a fost modificat prin art.8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, „*Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri în condițiile alin.(1)*”. Anterior acestei modificări, textul redat stabilea că „*Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav*”. Totodată, potrivit art.177 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, „(3) *Mandatul consiliului județean poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, datorită acestor situații, nu pot fi organizate alegeri în condițiile alin.(1)*”.

102. Textele legale citate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 preiau regula instituită de art.63 alin.(1) din Constituție în privința mandatelor Camerelor Parlamentului, potrivit căreia „*Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora*”, regulă ce are la bază principiul periodicității alegerilor, respectiv faptul că mandatul unei adunări reprezentative nu trebuie să depășească o anumită perioadă de timp stabilită de Constituție sau de lege. O guvernare democratică cere ca poporul, prin corpul electoral, să decidă la intervale regulate de timp, astfel încât reprezentanții să reflecte voința acestuia, poporul fiind informat asupra schimbărilor politice, economice și sociale ce au avut loc într-o anumită perioadă. Periodicitatea alegerilor constituie unul dintre principiile patrimoniului electoral european, enunțate încă din primul articol al Liniilor directoare adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare („*Cele cinci principii fundamentale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate în mod periodic*”). Dată fiind importanța acestui principiu, *excepțiile - cu consecința prelungirii mandatelor aleșilor dincolo de termenele prevăzute de lege - sunt strict și limitativ prevăzute de Constituție și de lege și privesc situații extreme, cu caracter cu totul deosebit*, cum ar fi starea de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav, situații care nu subzistă în cauză [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012].

103. Prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, Curtea a statuat că, în măsura în care cauza prelungirii mandatelor [organizarea în același timp a alegerilor parlamentare și locale – s.n.] nu se încadrează în niciuna dintre situațiile menționate de Legea nr.215/2001, *cauze care justifică, potrivit Constituției, prelungirea mandatelor aleșilor, se ajunge la încălcarea principiului periodicității alegerilor și a dispozițiilor*

*art.1 alin.(5) din Constituție, care consacră obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor. De principiu, prelungirea mandatului în curs al reprezentantului unei autorități publice este implicit prohibită de dispozițiile art.155 alin.(3) din Constituție, care, referindu-se la dispozițiile art.83 din Constituție, respectiv la noua durată a mandatului Președintelui României introdusă ca urmare a revizuirii Constituției, stabilește că acestea „se aplică începând cu următorul mandat prezidențial” .*

104. Domeniul electoral este de esența regimului politic democratic. Caracterul democratic al unui stat - așa cum statul român este definit în primul articol al Constituției - nu poate fi conceput fără o legislație electorală care să permită, în mod efectiv, exprimarea voinței reale a cetățenilor de a-și alege organele reprezentative, prin alegeri libere, periodice și corecte. Un sistem electoral democratic și stabil, inspirat din această voință reală a celor care, potrivit art.2 din Constituție, sunt deținătorii suveranității naționale, este de natură să determine o percepție și o atitudine civică corespunzătoare a cetățenilor și, totodată, poate impune o conduită adecvată competitorilor electorali. Or, potrivit art.2 din Constituție, suveranitatea națională se exercită prin organele reprezentative ale poporului român și prin referendum, iar, potrivit art.61 alin.(1) din Constituție, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. Pe de altă parte, conform art.73 alin.(3) lit.a) din Legea fundamentală, sistemul electoral se reglementează prin lege organică [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012].

105. Dreptul la alegeri libere este unanim apreciat ca fiind expresia cea mai profundă a organizării unei societăți cu adevărat democratice și impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral. Într-un plan mai larg, stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art.1 alin.(5) din Constituție, principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012].

106. Reglementarea sistemului electoral trebuie să se facă, potrivit art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, *cu respectarea interdicției prevăzute la art.115 alin.(6) din Legea fundamentală* și a documentelor internaționale care stabilesc principiile fundamentale ale unor alegeri democratice [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012].

107. Din cele anterior arătate, Curtea reține că (i) reglementarea sistemului electoral trebuie să se facă prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, **cu respectarea interdicției prevăzute la art.115 alin.(6) din Legea fundamentală**; (ii) prelungirea mandatelor Camerei Deputaților și Senatului are loc de drept în cazuri excepționale; (iii) **prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale nu este expres reglementată în Constituție**, însă, Curtea a preluat regula de la art.63 alin.(1) din Constituție și a statuat că **prelungirea acestor mandate poate fi dispusă în cazurile excepționale** prevăzute de art.63 alin.(1) din Constituție, și anume stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora; și (iv) **prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale încalcă art.37 din Constituție** în măsura în care la aceeași dată se organizează atât alegeri locale, cât și parlamentare.

108. Raportat la cauza de față, Curtea constată că stabilirea și prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale este un domeniu extrem de sensibil care ține de organizarea acestor autorități. Dat fiind că sunt autorități electivă, alegerea lor exprimă voința persoanelor care compun comunitățile locale și sunt legitimate prin votul acestora. Opțiunea alegătorilor exprimată prin vot conduce la atribuirea mandatelor politice la nivel local, ceea ce reprezintă un exercițiu democratic firesc. Se asigură, astfel, reprezentativitatea opțiunilor politice la nivel local pe perioada mandatului conferit. Problema legitimității și reprezentativității autorităților alese constituie un efect al exprimării libertății de voință a electoratului [Decizia nr.390 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.649 din 8 august 2017, par.37]. Acest mandat, ca principiu, potrivit reglementărilor generale cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, încetează *la termen* sau *înainte de termen*, în anumite cazuri prevăzute de lege, și *nicidecum după termen*, ceea ce implică obligația de a organiza alegeri în mod periodic.

109. În capitolul I - *Principiile patrimoniului electoral european din Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ*, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), se prevede că cele cinci principii fundamentale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Pe de altă parte, alegerile trebuie organizate în mod *periodic*. Art.25 lit.b) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede că alegerile trebuie să fie organizate periodic. Periodicitatea alegerilor este unul dintre fundamentele înseși ale ideii de democrație [art.1 alin.(3) din Constituție], asigură exprimarea voinței poporului, fundament al puterii de stat, legitimează exercitarea puterii de stat și previne acapararea acesteia de cei care sunt vremelnic înzestrați cu exercitarea puterii de stat. O guvernare democratică presupune ca poporul să își desemneze reprezentanții la nivelul autorităților publice la intervale regulate de timp. Rezultă că mandatul autorităților publice trebuie să fie limitat în timp. Dacă textul Constituției, în privința autorităților publice alese, a stabilit durata mandatului Parlamentului la 4 ani și al Președintelui României la 5 ani, nu a făcut același lucru în privința autorităților administrației publice locale, lăsând la latitudinea legiuitorului organic dimensionarea mandatelor acestora. Este axiomatic că legiuitorul constituant nu a avut și nu putea să aibă în vedere alegerea autorităților administrației publice locale pe o perioadă nedefinită sau variabilă, ci pentru un mandat cu o durată temporală fixă, asigurând, astfel, caracterul periodic al alegerilor locale. Mai mult, atât art.121 alin.(1), cât și art.122 alin.(2) din Constituție, atunci când se referă la caracterul ales al autorităților administrației publice locale, în mod implicit, impun existența unei durate a mandatului acestora, asigurând, astfel, periodicitatea alegerilor. Astfel, regula periodicității alegerilor este consacrată la nivel constituțional, în mod expres în privința Parlamentului și Președintelui României și, în mod implicit, pentru autoritățile administrației publice locale alese. Rezultă că *alegerea periodică a autorităților administrației publice locale – primari, consilii locale și județene – este un aspect intrinsec al regimului lor juridic*. Este un aspect instituțional pe care însuși legiuitorul constituant l-a stabilit în considerarea principiului democrației care caracterizează statul român pe toate palierele sale.

110. Periodicitatea alegerilor vizează în mod direct dreptul de vot și dreptul de a fi ales, fiind de la sine înțeles că exercitarea acestora presupune o anumită ritmicitate în privința organizării alegerilor și o

durată limitată în timp/ fixă a mandatelor în considerarea cărora drepturile fundamentale menționate sunt exercitate. Dreptul de vot și dreptul de a fi ales sunt exercitate în mod firesc în cadrul alegerilor care au loc la termen, mandatul încredințat neputând depăși, de principiu, termenul fixat de lege și cel avut în vedere de corpul electoral. Astfel, este legitimă așteptarea corpului electoral ca exercitarea acestor drepturi să se desfășoare într-un cadru predictibil, iar mandatele încredințate să se supună regulilor avute în vedere la momentul exercitării dreptului de vot și a dreptului de a fi ales.

111. Prin urmare, durata mandatului și desfășurarea periodică a alegerii autorităților administrației publice locale este o cerință constituțională, care decurge din coroborarea art.1 alin.(3), art.36, art.37, art.121 alin.(1) și art.122 alin.(2) din Constituție, iar prelungirea mandatului acestora *poate avea loc numai în cazuri de excepție, și anume în caz de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri la termen.*

112. Curtea urmează să evalueze constituționalitatea ordonanței de urgență aprobate prin raportare la art.115 alin.(6) din Constituție, cu referire la interdicția constituțională de a adopta ordonanțe de urgență care să afecteze regimul instituțiilor fundamentale ale statului și drepturile electorale, parte a drepturilor și libertăților fundamentale, pentru a stabili dacă prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale reprezintă o afectare adusă art.36, art.37, art.121 alin.(1) și art.122 alin.(2) din Constituție. În consecință, Curtea urmează să stabilească autoritatea publică competentă să constate intervenția acestor situații excepționale, să prelungească mandatul autorităților administrației publice locale și să stabilească data alegerii acestora.

113. Parlamentul, potrivit art.2 alin.(1) din Constituție, exercită suveranitatea națională. Suveranitatea națională, principiu fundamental al statului român, aparține, potrivit art.2 din Constituție, poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Textul constituțional invocat exprimă, așadar, voința constituantului român, potrivit căreia, în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține într-adevăr poporului român, însă aceasta nu poate fi exercitată într-un mod direct, nemijlocit, la nivel individual, forma de exercitare fiind cea indirectă, mijlocită, prin procedeul alegerii organelor reprezentative. Modalitatea de constituire a acestora din urmă reprezintă expresia suveranității naționale, manifestată prin exprimarea voinței cetățenilor în cadrul alegerilor libere, periodice și corecte, precum și prin referendum [Decizia nr.419 din 26 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.278 din 28 aprilie 2009, Decizia nr.61 din 14 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.76 din 3 februarie 2010, Decizia nr.682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 11 iulie 2012, sau Decizia nr.150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.215 din 17 martie 2020, par.92].

114. În realizarea atribuțiilor constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art.69 alin.(1) din Legea fundamentală, „în serviciul poporului”. Aceasta implică reprezentarea în lupta politică din Parlament a dezbaterilor politice din societate, a opiniilor, a ideilor ce au ca sursă diferitele categorii sociale, politice, economice sau culturale. În această manieră, **poporul, titularul**

**suveranității naționale, își exercită suveranitatea nu numai cu prilejul procesului electoral, ci pe întreaga durată a mandatului oferit parlamentarului aflat în serviciul său** [Decizia nr.209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.188 din 22 martie 2012, sau Decizia nr.25 din 22 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.122 din 17 februarie 2020, par.56].

115. Ca principiu, rezultat din art.2 alin.(1) și art.121 alin.(2) și art.122 alin.(2) din Constituție, **mandatele electivă pot fi prelunșite numai de o autoritate la rândul ei aleasă și care se bucură de reprezentativitate la nivel național**. Numai aceasta are legitimitatea populară necesară. Așadar, dacă în privința Parlamentului Constituția stabilește o prelungire de drept a mandatului său în anumite situații, nepunându-se problema prelungirii de către o autoritate a acestui mandat, **în cazul mandatului autorităților administrației publice locale legiuitorul a ales ca prelungirea să se realizeze prin lege organică, tocmai pentru că numai o autoritate publică aleasă o poate face, și anume organul reprezentativ suprem al poporului român – Parlamentul**.

116. Astfel, fiind necesară o măsură legislativă de prelungire a mandatelor autorităților administrației publice locale, **Parlamentul, exercitând suveranitatea națională ca organ reprezentativ suprem al poporului român și în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, este singura autoritate publică în măsură să stabilească dacă se impune o derogare de la cadrul normativ firesc al asigurării periodicității alegerilor, cu consecința prelungirii mandatelor electivă de la nivel local, condițiile în care se realizează această derogare, precum și conținutul său**.

117. Guvernul este o autoritate executivă, fiind numit de Președintele României, pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art.85 alin.(1) din Constituție]. Acesta nu este un organ reprezentativ constituit în urma unor alegeri, astfel că poporul nu poate exercita suveranitatea națională prin intermediul său. Stabilirea duratei mandatelor și a cazurilor de încetare a acestora poate fi realizată atât de legiuitorul originar cât și de cel delegat. Guvernul, astfel cum s-a întâmplat prin adoptarea Ordonanței de urgență nr.57/2019, a stabilit durata mandatelor autorităților administrației publice locale, ca o exercitare firească a competenței sale de legiuitor delegat, însă, derogările de la acest cadru normativ nu intră în competența de legiuitor delegat a Guvernului. Așadar, numai în măsura în care Parlamentul adoptă o astfel de lege, de derogare, **Guvernul** reține doar competențele sale pur administrative, și anume acelea de a realiza organizarea executării legilor și **nu are competența funcțională de a prelunșii durata normală a mandatelor aleșilor locali și astfel de a deroga de la cadrul normativ existent**. În schimb, **Guvernul poate iniția un proiect de lege cu acest obiect pentru a-l supune aprobării Parlamentului**.

118. Curtea constată că **prelungirea mandatului autorităților administrației publice locale afectează însăși regimul acestora, care sunt, prin excelență, instituții fundamentale ale statului** [Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46 din 20 ianuarie 2015, par.38]. Regimul juridic al acestor autorități privește alegerea, funcționarea și rolul lor, iar sub aspectul alegerii ele reflectă voința corpului electoral care și-a manifestat în mod liber opțiunea politică de a acorda un mandat pe o perioadă de timp prestabilită. Prelungirea acestui mandat vizează în mod direct alegerea lor, astfel că amânarea alegerii acestor autorități este de natură să antreneze consecințe

negative raportat la legitimitatea lor populară. Prin urmare, prelungirea mandatului autorităților administrației publice locale reprezintă o măsură de asigurare a funcționării acestora în dauna legitimității lor, determinată de situații extreme, care, în mod obiectiv, nu au putut fi evitate, ceea ce înseamnă că, pe perioada prelungirii mandatului, acestea, deși beneficiază de plenitudine de competență, funcționează pentru asigurarea continuității prerogativelor de autoritate publică. Rezultă că o asemenea reglementare indică faptul că rațiunile ce țin de bunul mers al administrației primează, iar legitimitatea politică a autorităților este estompată, afectând regimul constituțional al autorităților locale alese.

119. De asemenea, **Curtea reține că orice prelungire a mandatelor, indiferent de situația care a generat-o, afectează dreptul de vot și dreptul de a fi ales**, întrucât o asemenea măsură consacră *per se* o interdicție de a organiza și de a participa la alegeri la termen, așadar, imposibilitatea/ restrângerea exercitării acestor drepturi. Prin urmare, blocarea/ amânarea alegerilor locale la termen, indiferent de motivele în considerarea cărora a fost realizată, reprezintă în sine o afectare a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, drepturi care se află în legătură directă cu obligația statului de a asigura periodicitatea alegerilor.

120. Curtea constată că art.115 alin.(6) din Constituție stabilește în mod generic că ordonanța de urgență nu poate afecta drepturile și libertățile fundamentale. Din această categorie generică, **legiuitorul constituent derivat a nominalizat în mod expres drepturile electorale ca drepturi fundamentale ce nu pot fi afectate prin emiterea unei ordonanțe de urgență, ceea ce denotă importanța deosebită acordată acestora**. Drepturile electorale sunt drepturi politice și constituie un element *sine qua non* al democrației, principiu pe care se întemeiază statul român, astfel încât ele nu pot face obiectul unei intervenții de natură legislativă din partea Guvernului, dacă aceasta are un efect negativ asupra lor.

121. În consecință, derogarea de la regulile instituite ce privesc durata mandatului trebuie realizată de Parlament, prin lege, numai acesta putând consacra existența unui abateri normative temporare de la exercițiul firesc al drepturilor fundamentale, abatere care cuprinde în sine în mod implicit și ideea revenirii la ciclul electoral normal. O asemenea competență a Parlamentului este una exclusivă pentru că **numai un organ reprezentativ care exercită suveranitatea în numele poporului și care are atribuții legislative poate amâna, în anumite condiții, data alegerilor periodice. Derogările de la cadrul normativ firesc al duratei mandatelor autorităților publice alese nu poate fi realizată decât de organul reprezentativ suprem al poporului român, Parlamentul, tocmai pentru că ele reprezintă în fond abateri de la exercițiul democratic și restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale și, astfel, au nevoie de o asumare din partea reprezentanților poporului**.

122. Din cele de mai sus, rezultă că prelungirea mandatului autorităților publice locale **afectează** regimul juridic al unor autorități fundamentale, prevăzute expres la art.121 și 122 din Constituție, în componenta privind alegerea lor. Totodată, întrucât cetățenii nu își pot exercita dreptul de vot urmare a încetării mandatelor aleșilor locali la termen, prelungirea acestor mandate **afectează** art.36 din Constituție cu privire la dreptul de vot. De asemenea, astfel cum s-a arătat în jurisprudența Curții Constituționale, o prelungire a mandatului autorităților administrației publice locale **afectează** art.37 din Constituție referitor la dreptul de a fi ales. Spre deosebire de situația din Decizia nr.51 din 25 octombrie 2012, prin care Curtea a

constatat că dreptul de a fi ales este încălcat atunci când alegerile parlamentare și locale se desfășoară la aceeași dată, în situația dată, Curtea nu trebuie să analizeze dacă regimul autorităților fundamentale sau drepturile electivă sunt încălcate, ci numai dacă este afectat pentru că **art.115 alin.(6) din Constituție stabilește în mod expres că ordonanța de urgență nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului și drepturile electorale.**

123. Prin Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.387 din 13 mai 2020, par.54-55, Curtea a statuat, în privința condiției instituite prin art.115 alin.(6) din Constituție, referitor la interzicerea afectării prin ordonanță de urgență a drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, că atunci când obiectul de reglementare al unei ordonanțe de urgență îl reprezintă drepturi, libertăți sau îndatoriri fundamentale, intervenția legiuitorului delegat trebuie să fie în sensul neafectării acestor drepturi, al instituirii unui regim juridic care să permită exercitarea plenară a tuturor atributelor acestor drepturi. Prin Decizia nr.1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 25 noiembrie 2008, Curtea Constituțională a stabilit înțelesul constituțional al verbului „a afecta”, statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferitele sale nuanțe, este: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”. Același sens îl are verbul „a afecta” și în privința regimului instituțiilor fundamentale ale statului [a se vedea Decizia nr.1257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.767 din 10 noiembrie 2009]. Astfel, deși Curtea Constituțională a reliefat o sinonimie mai mult sau mai puțin perfectă între noțiunile antereferite, totuși, aceste sinonime reflectă o gradualitate a intervenției etatice cu consecințe negative asupra regimului instituțiilor fundamentale ale statului/ drepturilor și libertăților fundamentale, respectiv de la a aduce atingere la suprimarea acestora. Prin urmare, este suficient ca intervenția statului să antreneze consecințe negative asupra regimului instituțiilor fundamentale ale statului/ drepturilor și libertăților fundamentale, indiferent de intensitatea acestora, pentru a se putea stabili încălcarea art.115 alin.(6) din Constituție.

124. Or, în cazul de față, prin prelungirea mandatului autorităților administrației publice locale sunt afectate regimul constituțional al autorităților administrației publice locale și drepturile electorale. Premisa axiomatică este aceea că statul de drept, *chiar și în perioada stării de urgență*, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului. Exigențele statului de drept impun ca garanțiile juridice ale drepturilor prevăzute de Legea fundamentală în beneficiul cetățenilor să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost instituite.

125. **Prin urmare, în domeniul antereferit nu se putea și nu poate fi adoptată o ordonanță de urgență. Eventuala încălcare a acestei repartizări de competențe între Parlament și Guvern, în sensul preluării de către Guvern a unei competențe exclusive a Parlamentului, trebuie sancționată de Parlament prin adoptarea unei legi de respingere, expresie a controlului parlamentar exercitat asupra activității Guvernului.**

126. Stabilirea unei derogări de la cadrul normativ care asigură periodicitatea/ ciclicitatea alegerilor **nu poate fi asumată de Guvern, ci numai de Parlament.** Ca o consecință, în cauză devine aplicabil art.53 din Constituție, text prin care legiuitorul constituant a stabilit că restrângerea exercițiului drepturilor sau al libertăților fundamentale se realizează **prin lege**, și nu printr-un alt act de forță legii. Mai mult, având în vedere că în discuție este domeniul reglementat de art.73 alin.(3) lit.o) din Constituție, înseamnă că **această lege este una organică.** În jurisprudența sa, Curtea a statuat că art.73 alin.(3) lit.o) din Constituție stabilește că organizarea administrației publice locale și regimul general al autonomiei locale se realizează prin lege organică, în timp ce funcționarea consiliului local sau a celui județean se realizează în condițiile legii [art.121 alin.(2) și art.122 alin.(2) din Constituție]; așadar, această trimitere ar putea fi înțeleasă în sensul că funcționarea consiliului local sau a celui județean se realizează „în condițiile legii ordinare”, întrucât acolo unde legiuitorul constituant a dorit să stabilească anumite domenii ca rezervate legii organice, le-a nominalizat în mod expres prin trimiterea la această categorie de lege; în schimb, prin trimiterea generică la lege, legiuitorul constituant a avut în vedere legea ordinară. Totuși, se constată că sintagma „organizarea administrației publice locale” vizează definirea rolului, misiunea și constituirea autorităților administrației publice locale, stabilirea legăturilor funcționale între acestea și celelalte componente ale administrației publice, iar regimul general al autonomiei locale privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz, de către autoritățile administrației publice locale, autorități care soluționează și gestionează, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. În consecință, formularea din art.121 și 122 din Constituție denotă mai degrabă o trimitere la reglementările legii aplicabile în domeniu, lege adoptată conform art.73 alin.(3) lit.o) din Constituție, și nu la tipologia legii (dihotomia organic - ordinar), [Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015, par.27]. De altfel, art.128 alin.(3), art.151 alin.(3) teza a doua și art.177 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 reglementează expres faptul că prelungirea mandatului consiliului local, al primarului și al consiliului județean se realizează prin **lege organică.**

127. Cu privire la competența autorităților publice de a stabili data alegerilor în condițiile prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale, Curtea constată că Parlamentul poate reține această competență în măsura în care prin lege derogă de la prevederile art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015. În lipsa unei asemenea derogări exprese, urmează să se aplice dreptul comun, reprezentat de Legea nr.115/2015, caz în care competența de a stabili data alegerilor revine Guvernului. Astfel, din punct de vedere constituțional, ambele soluții legislative sunt posibile.

128. Curtea subliniază că, în măsura în care prin legea de prelungire a mandatelor autorităților administrației publice locale – lege care se adoptă în temeiul art.61 alin.(1) și art.73 alin.(3) lit.o) din Constituție – se derogă de la art.10 alin.(1) din Legea nr.115/2015, aceasta se va face în temeiul art.61 alin.(1) și art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, caz în care ordinea sesizării Camerelor va fi decisă de Parlament.



129. Având în vedere cele expuse, în condițiile adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, **Parlamentul, din punctul de vedere al procesului legislativ, nu putea decât să respingă ordonanța de urgență** și să aplice, după caz, art.115 alin.(8) din Constituție [„Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței”].

130. **Astfel, având în vedere că, potrivit art.115 alin.(5) din Constituție, ordonanța de urgență a fost transmisă Parlamentului în vederea dezbaterii și aprobării, revenea chiar Parlamentului obligația ca, în temeiul art.115 alin.(7) din Constituție, să respingă ordonanța de urgență astfel emisă, din moment ce prelungirea mandatelor aleșilor locali putea fi realizată exclusiv printr-o lege organică.**

131. Prin urmare, Curtea constată că ordonanța de urgență a fost adoptată cu încălcarea art.61 alin.(1) și art.115 alin.(6) din Constituție, reglementând un aspect al relațiilor sociale care ține de domeniul legii și care nu poate face obiectul delegării legislative. Guvernul și-a arogat în mod neconstituțional competența de a prelungi mandatul autorităților administrației publice locale, nesocotind competența exclusivă a Parlamentului în acest domeniu. Contrar susținerilor Guvernului, Curtea subliniază că Parlamentul are competența discreționară de a respinge o ordonanță de urgență ori de a o abroga, modifica sau completa, după caz, cu respectarea principiilor și prevederilor Constituției, astfel că nu se pune problema ca Parlamentul însuși să încalce competența delegată de legiferare a Guvernului. În schimb, Guvernul este cel care, exercitându-și această competență, trebuie să se asigure că nu aduce atingere competenței și rolului Parlamentului. Or, în cazul de față, Guvernul și-a însușit o competență exclusivă a Parlamentului, redimensionând prin propria voință repartizarea de competențe stabilită de Constituție. În consecință, Curtea reține că, prin emiterea Ordonanței de urgență nr.44/2020, Guvernul a încălcat normele de loialitate constituțională derivate din art.1 alin.(4) și garantate de art.1 alin.(5) din Constituție [a se vedea Decizia nr.449 din 6 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 14 decembrie 2013, pct.IX], ceea ce demonstrează că a nesocotit principiul loialității constituționale pe care trebuia să îl manifeste față de Parlament.

132. Având în vedere neconstituționalitatea astfel constatată, Curtea nu va mai analiza și conduita Parlamentului față de Guvern [a se vedea par.86 al prezentei decizii], ci se va limita să constate că o ordonanță de urgență adoptată cu încălcarea Constituției, în mod obiectiv, nu putea fi aprobată de Parlament. Așadar, o ordonanță de urgență adoptată într-un domeniu în care Guvernul nu putea să își exercite calitatea sa de legiuitor delegat prezintă un viciu de neconstituționalitate care nu poate fi acoperit de legiuitorul original.

133. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale [a se vedea Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, par.51 și 52], neconstituționalitatea extrinsecă afectează actul normativ în ansamblul său. De asemenea, *viciul de neconstituționalitate extrinsecă nu poate fi acoperit prin adoptarea unei legi de aprobare.*

134. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, constatarea neconstituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului include și ordonanța la care se referă, aceasta încetând să mai

producă efecte juridice, în condițiile prevăzute de dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, sau Decizia nr.1.039 din 7 iulie 2009, Decizia nr.1.640 din 10 decembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 21 ianuarie 2010, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014).

135. În privința efectelor concrete ale prezentei decizii, Parlamentul va trebui să respingă prin lege ordonanța de urgență neconstituțională și, eventual, să reglementeze, în acord cu art.115 alin.(8) din Constituție, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020. Deciziile Curții Constituționale nu pot fi lipsite de efecte juridice și trebuie aplicate, potrivit principiului constituțional al comportamentului loial (a se vedea, cu privire la înțelesul noțiunii, Decizia nr.924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 22 noiembrie 2012), de către Parlament **în sensul restabilirii stării de constituționalitate**.

136. Totodată, având în vedere că prin efectul prezentei decizii se impune respingerea prin lege a ordonanței de urgență, respingere care nu poate privi doar o parte a acesteia, ci întreaga ordonanță de urgență, Curtea va constata neconstituționalitatea legii de aprobare a ordonanței de urgență în ansamblul său.

137. Reluarea conținutului normativ al art.8 din ordonanța de urgență [care modifică art.151 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ] într-un act normativ distinct este la latitudinea legiuitorului originar sau delegat, eventuala modificare a dispozițiilor art.151 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 urmând a fi clarificată în funcție de opțiunea acestora.

138. Având în vedere neconstituționalitatea extrinsecă astfel constatată, nu mai este cazul să se examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr.355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019, Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, par.59, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, par.62, sau Decizia nr.155 din 6 mai 2020, nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii).

139. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, în ansamblul lor, sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 3 iunie 2020.

## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord parțial cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională formulăm prezenta **opinie separată** considerând că:

- în raport de obiectul sesizărilor și în limitele acestora - astfel cum au fost formulate de autorii sesizărilor, respectiv un număr de 73 de deputați și Guvernul României – Curtea trebuia să constate doar neconstituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.44/2020, întrucât doar cu privire la neconstituționalitatea acestei legi a fost investită și nu să-și extindă controlul de constituționalitate și asupra O.U.G. nr.44/2020, fapt ce echivalează cu o sesizare din oficiu, nepermisă de normele constituționale și legale care reglementează atribuțiile instanței constituționale. Curtea nu se poate substitui autorului sesizării în formularea unor critici de neconstituționalitate, deoarece, contrar sistemului nostru constituțional, ar exercita un control din oficiu. Ca atare, exercitarea din oficiu de către Curte a controlului de constituționalitate asupra O.U.G.nr.44/2020 a fost realizată *ultra vires*.

- prin această extindere nelegală de competență, Curtea a schimbat, în mod nepermis, obiectul sesizărilor întrucât, reținând că Guvernul și-ar fi încălcat competența funcțională prin emiterea O.U.G. nr.44/2020, corelativ ar fi încălcat și principiul colaborării loiale între autorități, prin raportare la Parlamentul României, despre care, în opinia majoritară, se susține că era unica autoritate competentă să legifereze cu privire la prelungirea mandatelor aleșilor locali și stabilirea datei alegerilor.

Or, Guvernul României - autor al sesizării în prezenta cauză – a fost cel care a invocat încălcarea principiului colaborării loiale între autorități de către Parlament, astfel că instanța constituțională avea obligația de a răspunde punctual autorului sesizării cu privire la această critică de neconstituționalitate și nu să modifice obiectul criticii, raportându-l la un alt act normativ – O.U.G.nr.44/2020 – cu privire la care nu a fost sesizată;

- **totodată, Curtea trebuia să constate încălcarea de către Parlament:**
  - a principiului bicameralismului, în procesul legislativ desfășurat în procedura de aprobare a O.U.G. nr.44/2020, principiu consacrat în art.61 alin.(2) din Constituția României;
  - a dispozițiilor constituționale referitoare la întoarcerea legii, respectiv a dispozițiilor art.75 alin. (1) și (4) prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. o), precum și a art.147 alin.(4) din Constituție;
  - a principiului securității juridice, în componenta sa privind calitatea normei juridice, principiu consacrat în art.1 alin.(5) din Constituția României;
  - a principiului cooperării loiale între autoritățile statului, principiu consacrat în art.1 alin.(4) din Constituția României,

toate acestea determinând neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

•

## **1. Cadrul procesual ce a făcut obiectul sesizărilor adresate Curții Constituționale**

**1.1** În Dosarul nr.599A/2020, Curtea a fost sesizată cu **obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020** privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, **obiecție formulată de 73 de deputați (PLx nr.243/2020).**

**1.2** În Dosarul nr.640A/2020 Curtea a fost sesizată cu **obiecția de neconstituționalitate a aceleași legi (PLx nr.243/2020), obiecție formulată de Guvernul României.**

**1.3** Având în vedere că ambele sesizări au vizat neconstituționalitatea aceleiași legi, respectiv a **Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020** privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, la termenul din 3 iunie 2020, ambele cauze au fost conexe la primul dosar înregistrat.

## **2. Situația de fapt din prezenta cauză**

**2.1** Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 a fost adoptată în timpul stării de urgență determinată de pandemia SARS-CoV-2 și a fost justificată de contextul epidemiologic ce a făcut imposibilă organizarea alegerilor locale în termenul prevăzut de legislația în vigoare, deoarece operațiunile preelectorale și electorale ce presupun interacțiunea fizică a alegătorilor, candidaților și oficialilor electorali, precum colectarea semnăturilor de susținere, înregistrarea candidaturilor, finanțarea campaniei electorale, desfășurarea campaniei electorale, depunerea și înregistrarea contestațiilor, organizarea votării propriuzise, numărarea voturilor, centralizarea rezultatelor, controlul finanțării campaniei electorale și rambursarea

cheltuielilor electorale nu pot fi efectuate fără riscuri majore la adresa sănătății publice și fără încălcarea măsurilor dispuse de autoritățile medicale. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 au fost puse în aplicare prevederile art.128 alin. (3), ale art.151 alin. (3) și ale art.177 alin. (3) din Codul administrativ (OUG nr.57/2019) care prevăd posibilitatea prelungirii, prin lege organică, a mandatelor primarilor, consiliilor locale și județene atunci când, din cauza unor situații precum război, catastrofă ori altele similare și expres prevăzute de lege, nu pot fi organizate alegeri la termen. Ea a intrat în vigoare la data de 8 aprilie 2020, după ce a fost depusă spre aprobare la Parlament și a fost publicată în Monitorul Oficial.

Guvernul României a justificat inițierea Ordonanței de Urgență nr.44/2020 de apariția crizei de sănătate provocată de coronavirus (Covid-19), precum și de instituirea stării de urgență pe teritoriul României. S-a stabilit, totodată, prelungirea mandatelor aleșilor locali până la preluarea mandatelor de către noii aleși, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2020. Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale s-a stabilit a fi demarate, cu respectarea termenelor din legislația electorală, într-un termen rezonabil de maximum 6 luni de la data expirării mandatelor actuale, dacă situația epidemiologică din România va permite.

Ca atare, obiectul de reglementare al Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.44/2020 l-a constituit adoptarea unor măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor locale din anul 2020 în contextul pandemiei Covid-19, atât raportat la măsurile tehnico-administrative prealabile demarării procesului electoral, cât și la mandatele autorităților administrației publice locale, în curs la momentul legiferării.

**2.2. Ulterior intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 Parlamentul a adoptat o lege (respectiv Legea privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale) prin care a reglementat în aceeași materie, dar în mod diferit și prin norme juridice lipsite de claritate și predictibilitate. Acest fapt a determinat Curtea Constituțională ca, prin Decizia nr.242 din 3 iunie 2020 să declare, în unanimitate, acea lege neconstituțională, pe calea unui control *a priori*, întrucât ea nu întrunea condițiile de calitate a legii și instituia un paralelism legislativ, contrar exigențelor statului de drept și principiului legalității și supremației Constituției prevăzute de art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală.**

**2.3. Prin legea ce a făcut obiectul controlului de constituționalitate în prezenta cauză, Parlamentul a aprobat, cu o serie de modificări, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ.**

**3. Obiectul sesizărilor. Exercitarea din oficiu de către Curte a controlului de constituționalitate asupra O.U.G.nr.44/2020 a fost realizată *ultra vires*.**

**3.1.** Pe data de 14 mai 2020, 75 de deputați au sesizat Curtea Constituțională cu Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, iar în data de 27 mai 2020 Guvernul României

a sesizat Curtea Constituțională cu aceeași Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020. **Niciuna din cele două sesizări nu a vizat OUG nr.44/2020, nici extrinsec nici intrinsec, ci ambele au vizat exclusiv Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020.**

**3.2.** Art.146 din Constituție enumeră atribuțiile Curții Constituționale. Cu excepția celei care vizează inițiativele de revizuire a Constituției, nicio altă atribuție a Curții Constituționale nu poate fi exercitată din oficiu. Altfel spus, Curtea Constituțională a României realizează controlul constituționalității legilor organice și ordinare, precum și al ordonanțelor Guvernului, simple ori de urgență, exclusiv la sesizarea unor subiecte de drept expres enumerate de Legea fundamentală. Ea nu se poate pronunța din oficiu nici asupra unor acte normative care pot face obiectul controlului său dacă nu a fost sesizată cu privire la acestea și nici nu poate profita de sesizarea unor subiecte enumerate de Constituție pentru a verifica acte normative cu privire la care respectivele subiecte de sezină nu au fost îndrituite de Constituție să sesizeze Curtea Constituțională. De exemplu, Curtea Constituțională nu se poate pronunța cu privire la constituționalitatea regulamentelor parlamentare la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție și nu își poate exercita din oficiu controlul asupra Codului administrativ adoptat prin OUG nr.57/2019 în cadrul unei sesizări care ar privi exclusiv o altă ordonanță de urgență a Guvernului. Exercitarea controlului de constituționalitate din oficiu asupra unor acte normative care nu au făcut obiectul unei sesizări legale a Curții Constituționale și care nu sunt inițiative de revizuire a Constituției constituie o încălcare a art.146 din Constituție.

**3.3.** În prezenta cauză Curtea Constituțională a fost sesizată și de deputați și de Guvern exclusiv cu privire la neconstituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 și **NU** cu privire la Ordonanța de Urgență nr.44/2020. În aceste condiții, **extinderea din oficiu a controlului de constituționalitate și asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 în dispozitivul deciziei constituie o încălcare a art.146 din Constituție.**

**3.4.1.** În jurisprudența sa anterioară Curtea Constituțională s-a pronunțat în dispozitivul deciziilor sale asupra legilor de aprobare a unor ordonanțe de urgență și asupra ordonanțelor de urgență vizate de respectivele legi doar atunci când sesizările pe care le primise au vizat ambele acte normative. Există și exemple în care Curtea Constituțională a invalidat doar legea de aprobare a ordonanței de urgență și a precizat explicit în considerentele deciziei că ordonanța de urgență nu doar că rămâne în vigoare, dar nici nu mai trebuie depusă la Parlament, întrucât acea etapă din procedura legislativă a fost realizată și nu poate fi repetată. (Decizia nr.412/2019) Însă, jurisprudența care a permis controlul *a posteriori* al ordonanțelor de urgență la sesizarea altor subiecte de drept decât Avocatul Poporului, dar mediat, prin mijlocirea unui control *a priori* exercitat asupra legii de aprobare a ordonanței de urgență, a început cu decizia nr.255/2005 prin care Curtea Constituțională a invalidat legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență exclusiv pentru viciile extrinseci ale ordonanței de urgență și nu pentru vreun viciu propriu al legii.

**3.4.2.** Cu toate acestea, în acel caz (ca de altfel în toate cele care au urmat și au utilizat același artificiu) Curtea Constituțională a precizat în considerente:

*„Cu toate că obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.100/2004, în exercitarea atribuției sale de control a priori, prevăzută de art. 146 lit. a) din Constituție și de art. 17 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 și în temeiul art. 3 alin. (2) din aceeași lege, potrivit căruia "în exercitarea atribuțiilor care îi revin Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale", această instanță a statuat în mod constant în sensul că, într-o atare ipoteză, este competentă de a se pronunța și asupra constituționalității ordonanței de urgență astfel aprobate. Opțiunea Curții, în sensul arătat, este impusă, în prezent, de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie". În conformitate cu aceste prevederi, prin efectul aprobării de Parlament a unei ordonanțe viciate de neconstituționalitate, viciul preexistent al ordonanței în cauză nu este acoperit, nu dispăre, de vreme ce prin lege nu se poate deroga de la Constituție, ci, dimpotrivă, se transmite și legii de aprobare, care devine astfel, în aceeași măsură și pentru aceleași motive, neconstituțională.*

*Pentru considerentele expuse, Curtea urmează să constate că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 100/2004 și ordonanța de urgență aprobată sunt neconstituționale."*

**3.4.3.** Cu titlu de exemplu adițional, relevant prin aceea că a vizat măsuri adoptate prin legislație delegată pentru a contracara o situație de criză economică, în dispozitivul Deciziei nr.1257/2009 Curtea Constituțională a constatat că doar Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice a fost neconstituțională, deși considerentele au analizat exclusiv actul de legislație delegată.

**3.4.4.** Numai în ipoteza în care Curtea Constituțională a fost sesizată și cu ordonanța de urgență și cu legea de aprobare a acesteia ea a declarat în dispozitiv ambele acte normative neconstituționale. Față de această constantă practică anterioară prezenta decizie reprezintă un reviriment jurisprudențial nemarcat și nejustificat în considerentele deciziei, ceea ce poate pune în discuție efectele obligatorii ale deciziilor Curții Constituționale stabilite prin art.147 alin. (2) și (4) din Constituție, precum și coerența internă a deciziilor Curții, cu potențiale consecințe negative asupra predictibilității sistemului normativ.

**3.5.** În plus, motivele pentru care Ordonanța de urgență nr.44/2020 a fost declarată neconstituțională în prezenta cauză nu se susțin. Ordonanța de urgență nr.44/2020 respectă, atât prevederile art.115 alin.(4), cât și cele ale alin.(6) al aceluiași articol din Constituție, așa cum aceste dispoziții constituționale au fost explicitate în jurisprudența Curții. Astfel, Ordonanța de urgență nr.44/2020 a fost adoptată pentru a face față unei situații de fapt extraordinară, obiectivă și independentă de voința Guvernului, care risca să pună în pericol un interes public, a cărei reglementare nu putea fi amânată, iar toate aceste elemente au fost explicit menționate în cuprinsul actului normativ (s.n.- așa cum Curtea le-a stabilit ca exigențe pentru constituționalitatea ordonanțelor de urgență în Deciziile nr.255/2009, nr.1008/2009, nr.14/2011 și nr.42/2014). Ordonanța de urgență nr.44/2020 vizează prelungirea mandatelor din perioada 2016-2020 ale autorităților administrației publice locale, mai exact nu afectează în sens negativ (conform sensului dat acestei sintagme în Decizia Curții nr.1189/2008) regimul juridic al unor instituții

fundamentale ale statului și nici drepturi electorale. Ea pune în aplicare prevederi cu caracter general conținute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 prin care a fost adoptat Codul administrativ și care ordonanță de urgență prevede posibilitatea prelungirii unor mandate ale autorităților publice locale. **Dacă astfel de relații sociale (prelungirea unor mandate ale autorităților publice locale) nu pot fi reglementate prin ordonanță de urgență, înseamnă că atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cât și Ordonanța de urgență nr.44/2020 sunt neconstituționale. Or, constatăm că prin Decizia nr.60 din 12.02.2020 Curtea Constituțională a declarat constituțional Codul administrativ,** inclusiv prin raportare la dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție, în vreme ce în prezenta decizie Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea Ordonanței de urgență nr.44/2020 prin raportare la dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție, pentru că reglementează același lucru ca și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 referitoare la Codul administrativ.

**4. În raport de obiectul sesizărilor și de modul de derulare a procedurii legislative Curtea trebuia să constate încălcarea de către Parlament a principiului bicameralismului prevăzut de art.61 alin.(2) din Constituția României.**

4.1 Astfel, în procedura parlamentară, procesul legislativ aplicat oricărei ordonanțe de urgență, deci inclusiv Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 44/2020 are drept finalitate aprobarea sau respingerea conținutului normativ al unui act juridic cu putere de lege emis de către Guvern în cadrul procedurii de legiferare delegată, prevăzută de art. 115 din Constituția României. Conform art.115 alin.(7) din Constituție "Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege". În cadrul acestei proceduri, Parlamentul, în situația aprobării ordonanței de urgență (s.n. cum a fost cazul în speța noastră) poate interveni asupra conținutului normativ, modificând sau completând normele, în scopul detalierii sau clarificării conținutului, pentru o mai bună înțelegere de către destinatarii acestora.

Este însă de domeniul evidenței că, **în procesul legislativ de aprobare a ordonanței de urgență, legiuitorul primar nu poate schimba, scopul actului normativ, acesta fiind stabilit prin instrumentul de motivare (expunerea de motive) de către legiuitorul delegat.**

Or, în prezenta cauză, cele două Camere ale Parlamentului au acționat diametral opus față de scopul urmărit de legiuitorul delegat.

Totodată, din perspectiva conținutului Legii de aprobare a O.U.G.nr.44/2020, supuse criticii de neconstituționalitate constatăm că, ne aflăm în situația „**unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului**”, identificând și **modificări de esență care conturează alt scop** decât cel avut în vedere de inițiatorul actului normativ, așa cum vom releva în continuare.

**4.2.** Cu privire la **principiul bicameralismului și la obligația Parlamentului de a respecta acest principiu** există o bogată jurisprudență constituțională. Astfel, *Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două*



Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, **existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate** de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 29 sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

**Stabilind limitele principiului bicameralismului**, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012 și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice. Art.75 alin.(3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, **Camera decizională nu poate, însă, modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.** (Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016 și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 56).

Așa fiind, **modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.** Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008 și Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 28).

Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008; Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014; Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, paragraful 38; Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, paragraful 39; Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016; Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragraful 29; Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 32; Decizia nr.393 din 5 iunie 2019 paragrafele 63 – 66).

**4.3.** Aplicând prezentei cauze cele statuate de Curtea Constituțională prin deciziile mai sus citate, constatăm nerespectarea principiului bicameralismului în procesul legislativ desfășurat în procedura de aprobare a Ordonanței de Urgență nr.44/2020, Parlamentul încălcând astfel dispozițiile art.61 alin.(2) din Constituție, fapt ce atrage neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

**4.4.1** Astfel, din analiza comparativă a activităților de normare efectuate de către Guvern, în calitate de inițiator, pe de o parte, și de către Senat și Camera Deputaților, pe de altă parte, rezultă următoarele **deosebiri esențiale:**

**În forma inițiatorului, art.1** are următorul cuprins: „Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență”.

**În forma adoptată de Camera decizională, art.I** prevede următoarele: „Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență sau stării de alertă”.

Astfel, direct în fața forului decizional din Parlament, **O.U.G. nr.44/2020 a primit o nouă arie temporală de aplicabilitate**, nu doar neprevăzută de către inițiator, dar și nedezbătută de către Camera de reflecție.

Or, important de precizat în acest sens este faptul că, **atât adoptarea Ordonanței de Urgență nr.44/2020, cât și întregul proces legislativ desfășurat în Parlament, s-au derulat exclusiv pe perioada stării de urgență**, având în vedere că dezbaterile și adoptarea în Camera Deputaților a Proiectului de lege în discuție a avut loc la data de 13.05.2020, când încă era în vigoare Decretul Președintelui României nr.240 din 14 aprilie 2020 privind prelungirea stării de urgență pe teritoriul României.

Ca atare, la momentul adoptării O.U.G. nr.44/2020 România se afla în stare de urgență, motiv pentru care Guvernul a avut în vedere acea realitate.

Or, **lărgirea câmpului de aplicabilitate al normei la starea de alertă, în lipsa dezbaterii acestui amendament în Camera de reflecție și fără a avea în vedere rațiunile pentru care Guvernul nu a inclus în conținutul normativ și această instituție juridică, echivalează cu arogarea de către Camera decizională a întregului rol de unică autoritate legiuitoare, care aparține, conform Constituției, celor două structuri ale Parlamentului.**

Totodată, apreciem că Parlamentul nu s-a aflat nici în prezența unui act de legiferare prin care s-ar fi produs o contextualizare, o completare inerentă sau o modificare firească a actului normativ, câtă vreme, **starea de urgență<sup>1</sup> și starea de alertă<sup>2</sup> comportă regimuri juridice distincte, ceea ce, în**

---

<sup>1</sup>Art.3 din O.U.G. nr.1/1999: Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

<sup>2</sup> Art.2 din Legea nr.55/2020: Starea de alertă reprezintă răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante

**consecință, determină măsuri legislative și administrative de naturi diferite, adaptate la amploarea factorilor generatori și măsurilor dispuse.**

Dimpotrivă, **amendamentul introdus în Camera decizională nu este numai străin de intenția de reglementare a Guvernului, dar conduce la schimbarea în integralitate a scopului actului normativ**, întrucât condiționează demararea procedurilor tehnice prealabile procesului electoral de momentul încetării stării de alertă, care este incert, pentru că evoluția pandemiei este incertă și conduce, în consecință, la o prorogare a acestora.

**4.4.2 Cu privire la art.2**, care reglementează modalitatea de stabilire a datei alegerilor, din analiza actului care emană de la Guvern și a celui care emană de la Parlament rezultă următoarele:

Conform art.2 din O.U.G. nr.44/2020, Executivul a efectuat o trimitere la dispozițiile unui alt act normativ, respectiv la art. 10 alin.(l)<sup>3</sup> din Legea nr.115/2015 (pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali), arătând astfel că stabilirea datei alegerilor nu suferă modificări din perspectiva decidentului final și a termenului, însă, a adăugat la procesul de fixare a datei alegerilor o serie de entități atât cu atribuții în domeniul electoral, cât și al managementului situațiilor de urgență.

Astfel, raportat la contextul stării de urgență și al demersurilor specifice, ca o măsură suplimentară de protecție a alegătorilor, în sensul de a-i chema la urne fără a-i expune coronavirusului SARS-CoV-2, **Guvernul a prevăzut că data alegerilor se stabilește conform cadrului legal în vigoare**, la propunerea Autorității Electorale Permanente și a Ministerului Afacerilor Interne și cu avizul Comitetului Național pentru Situații Speciale de Urgență.

Or, direct în Camera decizională, **Parlamentul a modificat legislația existentă, mutând competența de stabilire a datei alegerilor de la Executiv, la autoritatea legiuitoare:** „*Prin derogare de la art. 10 alin.(1) din Legea nr.115/2015 [...] data alegerilor prevăzute la art.1 se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării*”.

**Astfel, ceea ce se dorea a fi o normă care să nu modifice concepția cadrului legal existent, ci doar să îl adapteze, punctual, la efectele pandemiei Covid-19, s-a transformat în Parlament într-un act de regândire a întregului mecanism de fixare a datei alegerilor pentru autoritățile publice locale, ceea ce contravine în mod vădit intenției de reglementare și scopului actului normativ avute în vedere de către inițiator.**

Așadar, în Camera decizională nu s-a schimbat doar concepția actului normativ supus procesului de aprobare, respectiv O.U.G. nr.44/2020, dar Parlamentul a intervenit chiar pe fondul cadrului legal în vigoare, respectiv art. 10 alin.(l) din Legea nr.115/2015, **ceea ce reprezintă nu doar o abatere**

---

ori a proprietății.

<sup>3</sup> Art. 10. - (1) Data alegerilor se stabilește prin hotărâre a Guvernului, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării.

**de la intenția de reglementare a inițiatorului, ci o încălcare a principiului bicameralismului, în mod grav, deoarece această modificare de deosebită importanță s-a produs direct și exclusiv în faza decizională a procesului de legiferare din cadrul Parlamentului.**

În plus, de 30 de ani de când avem democrație, data alegerilor o stabilește Guvernul, pentru că el organizează în concret alegerile.

**4.4.3 În ceea ce privește art.3**, atât cu privire la stabilirea duratei de prelungire a mandatelor autorităților publice locale, cât și cu privire la introducerea stării de alertă ca reper, apreciem că, și cu privire la acest text de lege a fost încălcat principiul bicameralismului, pentru considerentele expuse anterior, care sunt **aplicabile *mutatis mutandis***.

**4.4.4** De asemenea, subliniem faptul că, **încălcarea principiului bicameralismului în privința prevederilor art.1, art.2 și art.3 din legea care face obiectul prezentei sesizări nu se raportează numai la modificarea viziunii și concepției juridice a soluțiilor legislative, ci decurge inclusiv din nerespectarea procedurii de întoarcere a legii, reglementată de art 75 din Constituție.**

Astfel, este de observat faptul că **Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată**, a adoptat Legea de aprobare a Ordonanței de urgență nr.44/2020 **cu eliminarea art.1, art.2, art.3 și art.6** din forma înaintată de către inițiator, fără a motiva sau fundamenta acest comportament legislativ.

Or, **Camera Deputaților, acționând în calitate de Cameră decizională**, nu doar că a reactivat dispozițiile legale abrogate de către Senat, dar a și intervenit asupra conținutului normativ al acestora.

Cu privire la modalitatea și consecințele intervenției Camerei Deputaților asupra prevederilor în discuție apreciem că, **nu Camera Deputaților deținea competența pentru a decide definitiv cu privire la forma integrală a actului normativ** – așa cum vom arăta în continuare - **motiv pentru care, încălcarea principiului bicameralismului este cu atât mai gravă, cu cât Camera parlamentară care avea, în realitate, competența decizională, respectiv Senatul, a apreciat să abroge o serie de prevederi legale.**

Așadar, evaluarea respectării principiului bicameralismului impunea un examen comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională, prin raportare la **scopul și filosofia inițiale ale legii**, iar rezultatul unei asemenea operațiuni trebuia evaluat, la rândul său, prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale în materie, respectiv a celor două condiții cumulative (1) *existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului si* (2) *existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului si a limitelor principiului bicameralismului stabilite pe această cale.*

Or, argumentele de fond avute în vedere de către Camera Deputaților la momentul amendării Proiectului de lege pentru aprobarea O.U.G. nr.44/2020, demonstrează că totalitatea modificărilor

excedează fondului procesului legislativ derulat atât de către Guvern, în calitate de legiuitor delegat, cât și de către Senat.

În concluzie, Camera decizională a modificat viziunea, concepția și arhitectura actului normativ, ceea ce, conform prevederilor Legii fundamentale și jurisprudenței Curții Constituționale reprezintă o **încălcare a principiului bicameralismului**.

**5. Legea pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului 44/2020 a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la întoarcerea legii, respectiv cu încălcarea art. 75 alin. (1) și (4) prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. o), precum și a art.147 alin. (4) din Constituție.**

**Instituția întoarcerii legii** a fost introdusă cu prilejul revizuirii Constituției României în anul 2003 și a avut ca obiectiv înlocuirea procedurii medierii reglementate de art.76 din Constituția din 1991, pentru evitarea blocajelor în procesul de legiferare și pentru buna funcționare a bicameralismului.

Astfel, reglementând în cuprinsul art.75 alin.(1) din Constituție competența partajată de legiferare a celor două camere ale Parlamentului, legiuitorul constituant a prevăzut și reglementat deopotrivă remediul legal pentru ipoteza în care inițiativa legislativă supusă adoptării este modificată, în sensul în care o Cameră adoptă o prevedere care, raportat la obiectul de reglementare, face obiectul competenței decizionale a celeilalte Camere.

După cum chiar Curtea Constituțională a arătat (Decizia nr.681/2018 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind Codul administrativ al României) „conform art.75 alin.(4) din Legea fundamentală, dacă în cadrul procesului de legiferare, prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit obiectului său de reglementare, intră, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție, în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și a doua Cameră este de acord”. **În situația contrară, potrivit căreia a doua Cameră intervine asupra respectivei prevederi (în sensul eliminării sau modificării/completării acesteia), legea, astfel cum a fost adoptată de a doua Cameră, trebuie trimisă primei Camere care, exclusiv în privința acelei prevederi, va decide definitiv, prin vot, în procedură de urgență.** Practic, prima Cameră este repusă astfel în situația de a acționa în calitate de Cameră decizională, în considerarea obiectului de reglementare al respectivei prevederi și în acord cu dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituție, ca expresie a principiului bicameralismului funcțional.

**Aceeași regulă a întoarcerii legii este prevăzută de art. 75 alin.(5) din Constituție și pentru situația în care a doua Cameră, cea decizională, adoptă o prevedere ce intră, prin obiectul său, în competența decizională a primei Camere sesizate.** Evident că, în această situație, Camera decizională adoptă o prevedere nouă față de forma legii primite în urma adoptării acesteia de către prima Cameră sesizată. În acest caz, a doua Cameră nu are competență decizională proprie cu privire la obiectul de reglementare al noii prevederi, ci reprezintă forul de reflecție, **astfel că este necesar ca legea să fie trimisă primei Camere, care va decide definitiv numai cu privire la intervenția legislativă (de noutate) a celei de-a doua Camere. Cu alte cuvinte, nu este posibil ca o prevedere să fie introdusă, în etapa**

***adoptării în Camera decizională, exclusiv de către aceasta, dacă, strict în privința ei, această Cameră nu are competența de legiferare decizională definitivă atribuită expres de art.75 alin.(1) din Constituție, deoarece ar însemna ca acea normă legală să fie rezultatul adoptării de către o singură Cameră parlamentară, ceea ce contravine principiului bicameralismului ”.***

**5.1** În circumstanțierea aspectelor teoretice și jurisprudențiale redate mai sus, arătăm că **Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență nr.44/2020 a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la întoarcerea legii, deoarece Camera Deputaților a știrbit competența decizională a Senatului, arogându-și această calitate față de inițiativa legislativă în ansamblu.**

Or, față de conținutul normativ, de obiectul de reglementare al legii care face obiectul prezentei sesizări și de prevederile art. 75 alin. (1) din Constituție, care stabilesc competența materială a fiecărei Camere, rezultă că cele două Camere ale Parlamentului au competențe funcționale diferite, astfel:

**- Camera Deputaților este primă Cameră sesizată pentru -domeniile prevăzute la art.73 alin.(3) lit.e), lit.k) și lit.o) - organizarea Guvernului; contenciosul administrativ; organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;**

**- Senatul este primă Cameră sesizată** pentru domeniile prevăzute în Constituție la art.73 alin.(3) lit.d), lit.j), lit.m) și lit.p) și la art. 123 alin.(3) coroborat cu art.73 alin.(3) lit.t) - organizarea și desfășurarea referendumului; statutul funcționarilor publici; regimul juridic general al proprietății; regimul general privind raporturile de muncă și instituția prefectului și atribuțiile acestuia.

De asemenea, **competența decizională a Senatului și, corelativ, de primă Cameră sesizată a Camerei Deputaților** rezultă inclusiv din art.92 alin.(8) din Regulamentul Senatului și se referă la următoarele domenii de legiferare: 1. proiectele de lege și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate ori acorduri; 2. proiectele legilor organice referitoare la: organizarea și funcționarea serviciilor publice de radio și televiziune și controlul parlamentar al acestora; dreptul de asociere; dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică; apărarea țării; organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului; categorii de legi vizând organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; organizarea generală a învățământului; **organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală**; Consiliul Legislativ; Guvernul - rolul și structura și incompatibilități; înființarea de autorități administrative autonome; sistemul de apărare; administrația publică locală - principii de bază; statutul judecătorilor; instanțele judecătorești; folosirea limbii materne și a interpretului în justiție; Consiliul Superior al Magistraturii - atribuții; Curtea de Conturi; Curtea Constituțională - structura.

**În același sens este și jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea Decizia nr.681/2018 și Decizia nr.1183/2007).**

Așadar, față de obiectul de reglementare al legii în discuție, apreciem că au fost adoptate soluții care privesc administrația publică locală, atât din perspectiva prelungirii mandatelor autorităților publice locale, cât și din perspectiva stabilirii datei următoarelor alegeri locale.

**Astfel, în ceea ce privește prelungirea mandatelor autorităților publice locale, aceasta nu reprezintă o reglementare care să se circumscrie sistemului electoral și care să se facă potrivit art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, întrucât soluția legislativă propune o măsură temporară, care nu va căpăta caracter definitiv în arhitectura legislației electorale și care are, mai degrabă, caracter de a asigura continuitatea în cadrul administrației publice locale.**

Or, după cum am mai subliniat anterior, având în vedere că, în concret, intenția de reglementare a vizat evitarea unor blocaje la nivelul administrațiilor locale, remediu prin care s-a creat cadrul legal pentru ca acestea să își exercite mandatele în mod legal în perioada tampon ieșirii din starea de urgență, **apreciem că, în realitate, soluția legislativă vizează modul de organizare al administrației publice locale, iar nu sistemul electoral, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție: organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală.**

În consecință, apreciem că **au fost încălcate dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituția României, în sensul că prevederile legale în discuție trebuiau supuse spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și nu Senatului, acesta fiind Camera decizională.**

**5.2 În ceea ce privește încălcarea art. 147 alin. (4) din Constituție,** apreciem că jurisprudența Curții Constituționale reprezintă un reper în procesul de legiferare, iar în transpunerea caracterului general obligatoriu al deciziilor instanței de contencios constituțional, respectarea acestora se impune față de orice subiect de drept și autoritate sau instituție publică, așa cum este și cazul Parlamentului în activitatea de legiferare.

**6. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020 a încălcat și principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea normei juridice, contravenind dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituția României.**

**6.1 Astfel, în art.3 din lege se statuează că: „Mandatele în curs ale primarilor, primarului general al municipiului București, președinților de consilii județene, consiliilor locale, Consiliului General al Municipiului București și consiliilor județene se prelungesc cu cel mult 6 luni de la data încetării stării de urgență sau stării de alertă. ”**

Enumerarea pe care legiuitorul o face, și care se dorește a fi exhaustivă, a mandatelor care se prelungesc, conține și ”**mandatele în curs ale ...consiliilor locale, Consiliului General al Municipiului București și consiliilor județene ”.**

Textul normativ prevăzut de art.3 este însă unul neclar, imprecis, imprevizibil în aplicarea sa viitoare, chiar imposibil de aplicat, în considerarea faptului că **noțiunile de mandate (în curs) ale „consiliilor locale”, ale „Consiliului General al Municipiului București” și ale „consiliilor județene” nu există în legislația românească.** Nu există nicio reglementare în dreptul pozitiv care să folosească noțiunile *sui-generis* mai sus menționate, astfel că adecvarea comportamentului la norma juridică și conformarea socială sunt imposibile de realizat.

Așadar, lipsa de calitate a normei juridice este una flagrantă, evidentă și generează o încălcare gravă a principiului securității juridice.

**6.2.** Pe de altă parte, **cu privire la dispozițiile art.2 din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020**, conform căroră „*Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență sau stării de alertă* ” apreciem că, **textul este neclar**, deoarece **nu precizează un termen determinat**, neechivoc, de la care începe să curgă perioada de 6 luni în interiorul căreia se inițiază procedurile de organizare a alegerilor locale. Este neclar dacă perioada de 6 luni începe să curgă de la încetarea stării de urgență sau de la încetarea stării de alertă, aplicarea ambelor variante nefiind posibilă, una excluzând-o pe cealaltă. Practic, este imposibilă determinarea momentului de la care Parlamentul, conform art.2 din actul normativ supus controlului de constituționalitate, poate proceda la adoptarea legii privind stabilirea datei alegerilor locale. Prin dispozițiile normative în vigoare, legiuitorul primar, cât și cel derivat, are obligația legală de a elabora acte normative clare, precise și neechivoce, astfel încât destinatarul normei juridice să poată proceda în deplină cunoștință de cauză la adecvarea comportamentului său social la prescripțiile legii. Orice dispoziție normativă cu caracter echivoc constituie un obstacol în aplicarea corectă a normei.

Cu privire la obligația legiuitorului de a reglementa în mod clar, precis și neechivoc este și practica în materie constituțională. Astfel, în viziunea instanței de control constituțional „*nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii*” (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013).

Totodată, încrederea legitimă a destinatarilor în efectele dispozițiilor legale adoptate și, în cele din urmă, în calitatea actului de legiferare privit în ansamblu este afectată, întrucât este imperativ ca activitatea de normare și rezultatul acesteia să creeze pentru orice subiect de drept previzibilitate în ceea ce privește conduita acestora și ușurință în adaptarea acesteia.

Or, în măsura în care entitățile care dețin competențe de legiferare intervin nejustificat și nefundamentat în procesul legislativ, doar pentru că dețin atribuții constituționale în această sferă, apreciem că, în mod particular, standardul de previzibilitate al normei este puternic afectat, ceea ce generează o gravă insecuritate juridică, respectiv o atingere a încrederii legitime.



## **7. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020 a încălcat și principiul cooperării loiale între autoritățile statului, consacrat prin dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituție**

De esența democrației este ca puterile statului să își desfășoare activitatea în respect și colaborare una în raport cu cealaltă, toate fiind obligate să colaboreze în realizarea binelui comun al societății.

În acest scop, sunt instituite mecanisme constituționale de realizare a competențelor specifice, fiind stabilite limitele acestora prin dispoziții constituționale și legale. Fiecare autoritate parte a unei puteri în stat își desfășoară activitatea în colaborare loială față de Constituție și față de celelalte autorități publice. Intervenția nepermisă a unei autorități în competența altei autorități publice atrage sancțiuni menite să readucă autoritatea respectivă în matca sa constituțională.

Astfel, **prin Legea supusă criticii de neconstituționalitate, în prezenta cauză, Parlamentul României și-a însușit o prerogativă legală a Guvernului, aceea de a stabili, discreționar, data alegerilor locale. Un astfel de demers legislativ, fără nicio motivare și desprins de contextul normativ general referitor la modul de stabilire a datei alegerilor (s.n. pentru toate celelalte tipuri de alegeri, respectiv alegeri prezidențiale, parlamentare, europarlamentare, Guvernul este cel care stabilește data alegerilor), nesocotește principiul colaborării loiale între autoritățile publice.**

Această încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție este cu atât mai gravă cu cât Parlamentul și-a arogat, nelegal, dreptul de a stabili data alegerilor, însă a lăsat în sarcina Guvernului obligația de a stabili calendarul perioadei electorale, care începe să curgă din momentul adoptării legii privind stabilirea datei alegerilor locale, după încetarea stării de urgență sau de alertă, Guvernul fiind astfel pus în imposibilitate de a respecta termenul de „cel puțin 75 de zile înaintea votării”, stabilit prin dispozițiile art. 10 alin.(1) din Legea nr.115/2015. Și aceasta, deoarece Legea de stabilire a datei alegerilor locale are nevoie de o perioadă de timp variabilă pentru a intra în vigoare, în funcție de procedura aplicată, incluzând și procedura de sesizare pentru control al constituționalității legii, procedura de promulgare și cea de publicare în Monitorul Oficial.

Față de toate aceste argumente, apreciem că Parlamentul, în mod nepermis, a încălcat competența de reglementare, competența funcțională a Guvernului și, raportat la maniera în care a legiferat, a încălcat principiul constituțional al colaborării și cooperării loiale, având în vedere că, fără a ține cont de prerogativa reglementării exercitată în mod legal de către Guvern, a intervenit asupra voinței acestuia din urmă, anihilând soluția legislativă, în lipsa unor motive reale sau temeinic justificate.

În transpunerea principiului constituțional al colaborării și cooperării loiale, Curtea Constituțională s-a pronunțat în repetate rânduri cu privire la succesiunea evenimentelor legislative asupra aceluiași obiect de reglementare, arătând că *„Parlamentul poate să intervină în această materie a legislației referendare, cu condiția de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a înțelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forțele politice*

**reprezentate în Parlament și care formează la un moment dat o majoritate parlamentară"** (Decizia nr.334/2013).

Pe de altă parte, sub apanajul competenței de legiferare prevăzute de art.61 alin.(l) din Constituție, legiuitorul primar nu poate proceda, în lipsa unor justificări obiective și întemeiate, la modificarea, completarea sau abrogarea actelor normative adoptate de către Guvern, așa cum, de exemplu, în pofida calității de unică autoritate legiuitoare a țării, nu este acceptat ca Parlamentul să legifereze în domeniile date prin lege în competența expresă a Guvernului.

Așadar, intervenția legislativă a Parlamentului este cu atât mai mult contrară dispozițiilor constituționale cu cât aceasta nu a fost justificată în niciun mod, dimpotrivă, atât amendamentele, cât și demersurile de abrogare și eliminare a unor prevederi nu s-au circumscris unor rațiuni obiective, justificate în mod real, fundamentate în fapt și în drept, motiv pentru care, acestea pot fi apreciate ca fiind de natură conjuncturală, având un puternic caracter de oportunitate și care tind să avantajeze formațiunea sau formațiunile politice care dețin majoritatea în Parlament.

\*

\* \*

Având în vedere toate aspectele relevate anterior, considerăm că :

- **în raport de obiectul sesizărilor și în limitele acestora - astfel cum au fost formulate de autorii sesizărilor, respectiv un număr de 73 de deputați și Guvernul României – Curtea trebuia să constate doar neconstituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.44/2020, întrucât doar cu privire la neconstituționalitatea acestei legi a fost investită și nu să-și extindă controlul de constituționalitate și asupra O.U.G. nr.44/2020, fapt ce echivalează cu o sesizare din oficiu, nepermisă de normele constituționale și legale care reglementează atribuțiile instanței constituționale.**

- **prin această extindere nelegală de competență, Curtea a schimbat, în mod nepermis, obiectul sesizărilor întrucât, reținând că Guvernul și-ar fi încălcat competența funcțională prin emiterea O.U.G. nr.44/2020, corelativ ar fi încălcat și principiul colaborării loiale între autorități, prin raportare la Parlamentul României, despre care, în opinia majoritară, se susține că era unica autoritate competentă să legifereze cu privire la prelungirea mandatelor aleșilor locali și stabilirea datei alegerilor.**

**Or, Guvernul României - autor al sesizării în prezenta cauză – a fost cel care a invocat încălcarea principiului colaborării loiale între autorități de către Parlament, astfel că instanța constituțională avea obligația de a răspunde punctual autorului sesizării cu privire la această critică de neconstituționalitate și nu să modifice obiectul criticii, raportându-l la un alt act normativ – O.U.G.nr.44/2020 – cu privire la care nu a fost sesizată;**

- **totodată, Curtea trebuia să constate încălcarea de către Parlament:**
  - a principiului bicameralismului, în procesul legislativ desfășurat în procedura de aprobare a O.U.G. nr.44/2020, principiu consacrat în art.61 alin.(2) din Constituția României;
  - a dispozițiilor constituționale referitoare la întoarcerea legii, respectiv a dispozițiilor art.75 alin. (1) și (4) prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. o), precum și a art.147 alin.(4) din Constituție;
  - a principiului securității juridice, în componenta sa privind calitatea normei juridice, principiu consacrat în art.1 alin.(5) din Constituția României;
  - a principiului cooperării loiale între autoritățile statului, principiu consacrat în art.1 alin.(4) din Constituția României,

**toate acestea determinând neconstituționalitatea legii în ansamblul său.**

Judecători,

**Dr. Livia Stanciu**

Prof.univ.dr. **Elena-Simina Tănăsescu**

## **OPINIE CONCURRENTĂ**

În acord cu soluția adoptată - cu majoritate de voturi - prin Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, considerăm că, în mod corect și - mai ales - în limitele Constituției, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, în ansamblul lor, sunt neconstituționale.

Curtea într-o strictă logică juridică a stabilit că există o anumită ordine de analiză a criticilor de neconstituționalitate formulate. Astfel, în mod evident, mai întâi se analizează cele extrinseci și ulterior cele intrinseci; totodată, criticile de neconstituționalitate extrinsecă sunt la rândul lor susceptibile de a fi analizate într-o anumită ordine, prioritate având cele care privesc raporturile instituționale între autoritățile publice de nivel constituțional și nu cele care aduc în discuție modul de desfășurare a unei proceduri constituționale. Astfel, având în vedere coordonatele cauzei de față, relația dintre Parlament și Guvern trebuie analizată în mod prioritar în raport cu orice alte critici de neconstituționalitate formulate [principiul bicameralismului sau

aspectele care țin de deficiențele de formulare din cuprinsul legii de aprobare]. O abordare diferită ar duce la ignorarea succesiunii firești a raporturilor de drept constituțional vizate prin critica formulată.

Atunci când se invocă principiul colaborării loiale dintre autoritățile publice, prevăzut de art.1 alin.(4) și (5) din Constituție, ține de domeniul evidenței că evaluarea constituționalității unui aspect particular și de detaliu al relației dintre Parlament și Guvern [aspect invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate] nu poate face abstracție de întreaga arhitectură constituțională a raporturilor dintre acestea. O conduită contrară ar demonstra un mod de abordare unilateral, selectiv, subiectiv și, în același timp, părtinitor. De aceea, Curtea avea și și-a respectat obligația constituțională derivată din art.142 alin.(1) din Constituție de a examina în ansamblul său problema cooperării loiale dintre autoritățile publice implicate în procedura delegării legislative. **Rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției nu permite o analiză a principiului colaborării loiale numai dintr-o singură perspectivă, respectiv cea care convine autorilor obiecției de neconstituționalitate.** De aceea, ea trebuie efectuată dintr-o dublă perspectivă, astfel cum s-a stabilit prin decizia la care formulăm prezenta opinie concurentă, iar o asemenea analiză nu reprezintă o extindere a sesizării, Curtea pronunțându-se strict în limitele art.1 alin.(4) și (5) din Constituție.

**O abordare contrară celor de mai sus ar aduce în discuție o lipsă profundă de înțelegere a raporturilor dintre Parlament și Guvern și o distorsionare vădită a acestora.**

Nu poate fi vorba de o sesizare din oficiu a Curții Constituționale. Din moment ce a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate ce privește legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență, Curtea are competența de a se pronunța atât asupra conținutului și procedurii de adoptare a legii de aprobare a ordonanței de urgență, cât și asupra conținutului și procedurii de emitere a ordonanței de urgență astfel aprobate. Este o jurisprudență care a fost fundamentată încă din anul 1999 [Decizia nr.114 din 20 iulie 1999], prin urmare, există o practică jurisdicțională în acest sens a Curții Constituționale de peste 20 de ani.

Tot în jurisprudența sa constantă, Curtea a statuat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec ce vizează ordonanța de urgență nu poate fi acoperit de legea de aprobare a acesteia. Ordonanța de urgență trebuie să fie eliminată din dreptul pozitiv, drept care trebuie respinsă prin lege.

De aceea este paradoxal faptul că ordonanța de urgență este adoptată într-un domeniu în care Guvernul nu avea competența să o facă și că, în aceste condiții, numai legea de aprobare a acesteia ar fi neconstituțională. Cu alte cuvinte, într-o logică secvențială și limitată, se propune constatarea neconstituționalității numai a legii de aprobare a ordonanței de urgență, și nu și a ordonanței de urgență. Or, Curtea nu poate în mod indirect să valideze o ordonanță de urgență neconstituțională prin constatarea neconstituționalității numai a legii de aprobare a acesteia. Astfel, nu se poate alege între menținerea prezumției de constituționalitate a ordonanței de urgență în dauna legii de aprobare, din moment ce ambele sunt contrare Constituției.

**În considerarea celor expuse, atât ordonanța de urgență – pentru că a reglementat într-un domeniu în care Guvernul nu avea competența funcțională de a interveni -, cât și legea de aprobare**

**a acesteia – pentru că Parlamentul nu putea să aprobe un act profund neconstituțional – sunt neconstituționale.**

A analiza în mod fragmentat problema de constituționalitate relevată în cauză, sub aspectul raporturilor dintre Parlament și Guvern, pentru a evita problema esențială ridicată de principiul cooperării loiale, ar aduce în discuție fie o necunoaștere a acestor raporturi, fie o ignorare a rolului constituțional al acestor autorități publice.

În consecință, apreciem că, în mod corect, Curtea admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că atât Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cât și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, în ansamblul lor, sunt neconstituționale.

Judecător,  
prof. univ. dr. **Mona-Maria Pivniceru**