

DECIZIA Nr.242 din 3 iunie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale

Publicată în Monitorul Oficial nr.503 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 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, obiecție formulată de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2182 din 24 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.533A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că reglementarea situației de excepție prin care durata mandatului aleșilor locali este prelungită din cauza pandemiei generate de răspândirea COVID 19 își are sediul materiei în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020. Or, legea criticată are același obiect de reglementare cu cel al ordonanței de urgență antereferate. În aceste condiții, se susține că există un veritabil paralelism legislativ care afectează principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea legii. Astfel de situații creează incertitudine juridică în ceea ce privește modul în care cetățenii și-ar adecva comportamentul aceleiași norme cuprinse în acte diferite. Se menționează că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea normelor juridice care, prin caracterul lor identic, dublau norma aflată în vigoare, sens în care se fac referiri la Decizia nr.61 din 7 februarie 2017, par.51 și 52, și Decizia nr.612 din 3 octombrie 2017, par.55. Totodată, se arată că acest aspect a fost reliefat și de Consiliul Legislativ prin Avizul său nr.324 din 7 aprilie 2020. În consecință, aprobarea de către Parlament a unui act normativ cu același obiect de reglementare și cu un conținut juridic cvasiidentice, raportat la scopul acestuia, cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, constituie o încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție cu referire la principiul securității juridice și al legalității, astfel că legea criticată este neconstituțională în ansamblul său.

4. Se susține că legiuitorul reglementează „un eveniment legislativ bizar”, întrucât instituie, prin articolul unic alin.(2) din legea criticată, o derogare de la stabilirea datei alegerilor locale prin hotărâre a Guvernului, aceasta urmând a fi reglementată pentru alegerilor locale din anul 2020 prin lege, și nu prin hotărâre a Guvernului. Norma derogatorie nu poate institui un alt instrument juridic de reglementare a

situației juridice de la care se derogă, deoarece o situație juridică identică nu poate fi reglementată pentru anul 2020 prin lege, iar pentru anul 2021 prin hotărârea Guvernului. Norma care stabilește cum se reglementează data alegerilor locale poate fi edictată numai prin acte normative cu putere juridică identică; or, dacă legiuitorul a instituit regula reglementării organizării procesului electoral prin hotărâre a Guvernului, norma derogatorie nu poate stabili contra acestei reguli decât cu încălcarea principiului colaborării loiale între autoritățile publice. Se arată că perioada electorală cuprinde o serie de activități de organizare a procesului electoral în vederea alegerii organelor administrației publice locale, iar întregul proces de organizare se raportează la data alegerilor locale. Este „absurd” ca toate activitățile de organizare a alegerilor locale să fie stabilite prin hotărâre a Guvernului, iar data alegerilor să fie stabilită prin lege, situație care face imposibilă respectarea dispozițiilor în vigoare cu privire la curgerea unor termene, indicându-se, în acest sens, ipoteza în care, deși legea este adoptată de Parlament în termen, până la intrarea sa în vigoare intervalul maxim de 75 de zile de la care încep să curgă termenele de organizare a unor activități electorale ar fi depășit.

5. Mai mult, reglementarea criticată are caracterul unei norme aplicabile unui singur caz individualizat, respectiv alegerile locale din anul 2020, caracter specific normelor administrative de organizare a executării și de executare în concret a legii. Este sfidată, astfel, obligația legală ca norma primară să se refere la situații cu caracter general, și nu la situații cu caracter individual. Se face trimitere în acest sens la Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, la Avizul Consiliului Legislativ nr.324 din 7 aprilie 2020, precum și la Deciziile Curții Constituționale nr.777 din 28 noiembrie 2017 și nr.249 din 19 aprilie 2018. Se încalcă, astfel, principiul separației puterilor în stat, ceea ce duce la neconstituționalitatea legii criticate, în ansamblul său.

6. Se susține că articolul unic alin.(1) din legea criticată încalcă art.15 alin.(2) din Constituție, întrucât data de la care se stabilește prelungirea mandatelor în curs ale aleșilor locali este data încetării stării de urgență instituite prin Decretul Președintelui României nr.195/2020 – sens în care se face trimitere la expunerea de motive a legii -, și anume 16 aprilie 2020, iar legea criticată a fost adoptată ulterior, și anume la 23 aprilie 2020. O asemenea reglementare este de natură să instituie efecte juridice retroactive, aspect care determină neconstituționalitatea legii criticate.

7. Se invocă faptul că articolul unic alin.(1) din legea criticată instituie prelungirea mandatelor aflate în curs cu cel mult șase luni de la data încetării stării de urgență, și nu de la data ajungerii la termen a mandatelor aleșilor locali (5 iunie 2020 sau 21 iunie 2020), realizând o reducere a mandatelor cu cel puțin o lună de zile. Se susține că reglementarea corectă a datei de începere a perioadei de prelungire a mandatelor aleșilor locali trebuia să aibă în vedere data ajungerii la termen a acestor mandate, și nu data încetării stării de urgență. O asemenea reglementare încalcă art.37 din Constituție, și anume dreptul de a fi ales al celor care exercită mandatul de ales local. Se mai arată că sunt încălcate prevederile art.128 alin.(2), ale art.151 alin.(2) și ale art.177 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție sub aspectul respectării principiului legalității. În consecință, se solicită constatarea neconstituționalității articolului unic alin.(1) din Legea privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale.

8. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, obiecție formulată de Guvernul României.

9. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2311 din 6 mai 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.563A/2020.

10. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se susține că domeniul de reglementare al legii criticate face obiectului unui alt act normativ, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, care era în vigoare încă de dinainte de adoptarea acestei legi. Din analiza expunerii de motive la legea criticată, reiese că inițiatorii acesteia nu au avut în vedere motive cu caracter de noutate în raport cu cele care au fundamentat soluția legislativă adoptată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, acestea fiind identice. Se arată că lipsa fundamentării temeinice a reglementării constituie, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, motiv de neconstituționalitate a acesteia, pentru că nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea legii, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al acesteia. Se menționează că, raportat la art.30 și 31 din Legea nr.24/2000, susținerile din expunerea de motive la lege nu constituie o motivare reală sau temeinică a soluțiilor adoptate, întrucât rațiunile intervenției legislative nu prezintă caracter de noutate în raport cu cele avute în vedere de Guvern la momentul adoptării ordonanței de urgență antereferite și nu arată pretinsele neajunsuri ale dispozițiilor legale în vigoare, ceea ce demonstrează caracterul nemotivat al intervenției normative a Parlamentului într-un domeniu reglementat deja de Guvern.

11. Se mai invocă existența unui paralelism legislativ, aspect prohibit de art.16 din Legea nr.24/2000, și încălcarea principiului unicității reglementării, prevăzută de art.14 din Legea nr.24/2000. Este redată jurisprudența Curții Constituționale referitoare la incidența normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, subliniindu-se că reglementarea adoptată cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice. Se arată că adoptarea legii criticate, în condițiile existenței în vigoare a unei ordonanțe de urgență cu același obiect de reglementare și a unui proiect de lege de aprobare a acesteia în curs de adoptare, indică maniera defectuoasă prin care legiuitorul primar a înțeles să intervină asupra voinței Guvernului, respectiv prin intermediul unei inițiative de normare distinctă, necorelată nici cu ordonanța de urgență, nici cu procedura de aprobare a acesteia. Prin urmare, legea criticată generează incoerență și instabilitate cu privire la cadrul legal în materie, ceea ce este contrar art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

12. Se mai arată că legea criticată este contrară standardelor de calitate ale legii, întrucât, fără justificare, a stabilit termene distincte de cele prevăzute de ordonanța de urgență, ceea ce reprezintă o încălcare a principiului securității juridice, respectiv al încrederii legitime, întrucât așteptările și conduita subiectelor de drept, generate de adoptarea ordonanțelor de urgență, au fost înfrânte de către Parlament la scurtă vreme, în mod nefundamentat. Astfel, 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 acestuia. 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 ar fi puternic afectat, ceea ce ar genera o gravă insecuritate juridică, respectiv o atingere a încrederii legitime.

13. Se arată că aceste principii sunt încălcate și prin maniera în care legiuitorul primar a înțeles să reglementeze în mod concret termenele, atât în ceea ce privește prelungirea mandatelor autorităților publice locale, cât și în ceea ce privește stabilirea datei alegerilor locale. Astfel, în cuprinsul legii nu se poate identifica niciun reper temporal cert, obiectiv, în stabilirea celor două momente, iar prin sintagma „cel mult” este sporită lipsa de previzibilitate a normei, în condițiile în care încetarea stării de urgență reprezintă un eveniment a cărui realizare nu poate fi determinată cu exactitate. Așadar, exigențele constituționale în discuție nu sunt îndeplinite deoarece efectele legii în discuție depind de o serie de evenimente incerte ca realizare, nedeterminate în timp, ceea ce nu poate genera decât imprevizibilitate și insecuritate în stabilirea conduitei de către subiectele de drept destinate.

14. Mai mult, lipsa de claritate și de precizie a normei este subliniată și de faptul că, având în vedere formula legislativă utilizată de către legiuitorul primar, termenul de „cel mult 6 luni de la data încetării stării de urgență” ar determina necesitatea unei noi intervenții legislative la momentul încetării stării de urgență, prin care să se stabilească în mod expres data până la care se prelungesc mandatele autorității publice locale în curs.

15. Viciile de neconstituționalitate ale normei sunt întărite și de faptul că aceasta nu prevede nici entitățile și nici criteriile în raport cu care acestea ar urma să determine termenul cert de prelungire a mandatelor autorităților publice locale. Limitele aprecierii, de la o lună la șase luni, sunt de natură să afecteze funcționarea administrației publice locale care, în lipsa unui termen cert, previzibil, nu va putea fi în măsură să își organizeze activitatea în mod predictibil.

16. În consecință, se apreciază că legea criticată încalcă art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție.

17. Se mai arată că, prin adoptarea legii, s-a încălcat principiul colaborării loiale și al respectului reciproc între Parlament și Guvern, întrucât Parlamentul a intervenit în procedura demarată de către legiuitorul delegat, finalizată prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44/2020. Se fac referiri la Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 și Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017 și se concluzionează că Parlamentul, 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. Prin urmare, deși Guvernul a adoptat la începutul lunii aprilie un act de reglementare primară în domeniul vizat, Parlamentul, în contradicție cu practicile constituționale, fără a întreprinde procedura dialogului specific între autorități, respectiv fără a colabora și a conlucra cu legiuitorul delegat în procesul de normare, a înaintat propunerea legislativă în Camera decizională, aceasta fiind adoptată și trimisă la promulgare la data de 23 aprilie 2020.

18. Or, atât timp cât cadrul legal constituțional și cel infraconstituțional prevăd remediul expres prin care legiuitorul primar, în măsura în care se justifică, poate interveni asupra actelor normative adoptate de Guvern, orice modificări sau completări în domeniul vizat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020

s-ar fi putut opera cu respectarea principiului cooperării și colaborării loiale numai în cadrul procedurii parlamentare specifice de aprobare a ordonanței de urgență. Neprocedând în acest sens, Parlamentul a nesocotit competența de legiferare delegată a Guvernului, exercitată în mod constituțional, ceea ce nu se poate circumscrie decât unei conduite în dezacord cu Constituția și cu practicile statornicite de către aceasta, întrucât art.61 alin.(1) din Constituție nu poate fi interpretat în mod absolut, în sensul în care legiuitorul primar, în calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, să poată anihila manifestarea legislativă a Guvernului în mod discreționar sau în orice circumstanțe. 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.

19.În consecință, se apreciază că Parlamentul a încălcat art.1 alin.(3) și (5), coroborat cu art.115 alin.(5) și (7) din Constituție.

20.Din perspectiva obiectului de reglementare al legii în discuție, respectiv a dispozițiilor legale adoptate, se apreciază că activitatea de normare are impact direct în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației publice locale, ceea ce determină, în consecință, incidența dispozițiilor art.120-art.123 din Constituție, rezervate regimului juridic constituțional al 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, asigură continuitatea în cadrul administrației publice locale. Astfel, în cauză sunt incidente dispozițiile art.73 alin.(1) lit.o) din Constituție, legea criticată vizând organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală. Prin urmare, au fost încălcate dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituția României, în sensul că legea în discuție trebuia supusă spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, Senatul fiind Camera decizională.

21.Se arată că, potrivit Programului de guvernare, unul dintre obiectivele principale ale actualului Guvern îl constituie organizarea și desfășurarea corectă a alegerilor programate în 2020. Prin urmare, legitimitatea demersului legislativ al Guvernului reprezentat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 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. Astfel, voința Guvernului decurge din voința Parlamentului și cel dintâi, în baza mandatului acordat, a procedat la adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 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.

22.În consecință, se apreciază că această chestiune intră în competența exclusivă a Guvernului, cu atât mai mult cu cât activitatea de legiferare a Guvernului comportă un ritm mai alert, expres stabilit prin

cadrul legal care reglementează adoptarea actelor normative de către Guvern, iar, în considerarea calității de conducător al administrației publice, acesta este autoritatea publică îndreptățită să adopte norme juridice în ceea ce privește administrația publică locală, întrucât acesta este un aspect ce ține de realizarea politicii interne.

23. Cu privire la încălcarea principiului separației puterilor în stat, se arată că, *de lege lata*, data alegerilor se stabilește conform 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, care prevede că data alegerilor se stabilește prin hotărâre a Guvernului, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării. Având în vedere contextul actual privind declararea stării de urgență pe teritoriul României, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, în vigoare, data alegerilor se stabilește potrivit normelor legale anterior citate, însă legea criticată reglementează ca data alegerilor locale din anul 2020 să fie stabilită prin lege; or, o atare lege reglementează un caz concret, nemaivând caracter normativ.

24. Se apreciază că legea în discuție, prin faptul că reglementează un regim juridic special scrutinului electoral aferent anului 2020, are un veritabil caracter individual, fiind adoptată nu în vederea aplicării unui număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit, respectiv în anul 2020, ceea ce este de natură să contravină dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Așadar, pornind de la textele legale amintite anterior și analizându-le din perspectiva constituțională a art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, adoptarea Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, prin intervenția legislativă într-un domeniu care aparține Guvernului, încalcă principiul separației puterilor în stat. 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; în acest sens inițiativa legislativă a Parlamentului este una de natură a anihila prerogativa Guvernului, fără o justificare temeinică, încălcând competența delegată de legiferare a acestuia din urmă.

25. 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 Constituție în sfera atribuțiilor Guvernului.

26. În aceste condiții, 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. Cu privire la încălcarea art.36 și art.37 din Constituție, invocându-se jurisprudența Curții Constituționale referitoare la imposibilitatea organizării la aceeași dată a alegerilor parlamentare cu cele locale, se arată că, în măsura în care există chiar și o minimă posibilitate a suprapunerii acestor alegeri prin prelungirea mandatelor autorităților publice locale și stabilirea datei alegerilor prin lege, are loc o nesocotire

atât a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, generându-se, în același timp, insecuritate juridică în sfera cadrului electoral și în administrația publică locală.

28.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.

29.**Președintele Camerei Deputaților**, în Dosarul nr.533A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

30.Se susține că sorginea paralelismului legislativ este chiar conduita autorității executive, care, chiar dacă i se solicitase anterior opinia cu privire la conținutul normativ al propunerii legislative, introdusă în circuitul procedural parlamentar la data de 2 aprilie 2020, a ales să reglementeze primar aceleași relații sociale, cu desconsiderarea principiului colaborării loiale dintre autoritățile statului. Se consideră că Guvernul avea obligația de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la propunerea legislativă al cărei conținut normativ este asemănător celui promovat prin ordonanța de urgență.

31.Actul normativ adoptat de Guvern reglementează într-un domeniu - cel electoral - care este de esența regimului politic democratic. Caracterul democratic al unui stat 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 Constituției, 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 Legea fundamentală, 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 Constituție, sistemul electoral se reglementează prin lege organică. Prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, Curtea Constituțională recomandă ca reglementările în materie electorală să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție.

32.Rolul Guvernului, astfel cum acesta este consacrat prin dispozițiile art.102 din Constituție, 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. Invocându-se considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.390 din 6 iunie 2017, se arată că 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.

33. Se susține că, în urma dezbaterii din forul de reflecție a legii de aprobare a ordonanței de urgență, prevederile actului normativ al Guvernului care dispuneau norme juridice care se suprapuneau celor din legea supusă controlului de contencios constituțional au fost abrogate. Această soluție legislativă asigură, pe de o parte, concordanța cu Legea fundamentală din perspectiva limitelor relațiilor sociale care pot fi reglementate sub forma ordonanțelor de urgență, cu considerarea rolului Parlamentului de unică autoritate în materia reglementării primare electorale, cât și, pe de altă parte, concentrarea normelor referitoare la prelungirea mandatelor autorităților administrației locale alese într-o unică reglementare, cea din legea criticată, înlăturând cu acest prilej paralelismul legislativ prezumat de autorii sesizării de neconstituționalitate.

34. Cu privire la motivele de neconstituționalitate raportate la principiul separației puterilor în stat, precum și al 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, în condițiile în care prevederile art.61 alin.(1) din Constituție stabilesc rolul Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale. 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.

35. 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 care are îndrituirea constituțională să stabilească sistemul electoral. 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 prin hotărâre, 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.

36. Se susține că 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 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.

37. Cu privire la criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului neretroactivității legii, se arată că sunt neîntemeiate, legea criticată urmând între în vigoare la 3 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, conform dispozițiilor art.78 din Constituție.

38. Expunerea de motive reținută de autorii sesizării prezintă argumentele care au determinat promovarea soluțiilor normative propuse, evaluarea situației la momentul redactării inițiativei legislative și dezideratele de perspectivă, cu evidențierea deficiențelor legislației în vigoare. Este documentul al cărui regim juridic este prevăzut prin dispozițiile art.6 alin.(3) și ale art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000, care este necesar să însoțească inițiativa legislativă la momentul înaintării sale în procedura parlamentară, însă, neavând conținut normativ, nu poate fi reținut ca fiind referință pentru interpretarea dispozițiilor proprii legii criticate. Faptul că aceasta menționează Decretul Președintelui României nr.195 din 16 martie 2020 nu are drept efect retroactivitatea legii. Din contră, aceasta nu conține prevederi cu caracter retroactiv, textele normative urmând să-și găsească aplicarea de la momentul intrării în vigoare exclusiv, la edictarea lor fiind respectate și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.330 din 27 noiembrie 2001 cu referire la principiul neretroactivității legii.

39. Cu privire la criticile de neconstituționalitate privind încălcarea art.37, coroborat cu art.1 alin.(5) din Constituție, se arată că acestea nu pot fi acceptate, întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate nu reglementează reducerea mandatelor autorităților administrației publice locale alese, ci prelungirea lor, ca urmare a instituirii stării de urgență, cu cel mult 6 luni de la încetarea acesteia. În redactarea actului normativ nu se regăsește instituită condiția ca prelungirea să opereze de la data expirării și până la momentul constituirii legale a autorităților nou-alese, întrucât nu este necesară reglementarea confirmării suplimentare a continuității în exercitarea mandatelor, aceasta intervenind de drept, prin aplicarea dispozițiilor art.128 alin.(2), ale art.151 alin.(3) și ale art.177 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Condiționarea sugerată de autorii sesizării ca prelungirea să opereze „până la data preluării, în condițiile legii, de către noile autorități ale administrației publice locale a mandatelor rezultate în urma alegerilor (...)” este imprecisă terminologic, sub aspectul utilizării sintagmei „preluare (...) a mandatelor”, care nu are consacrare în legislația incidentă, și este incorectă ca mecanism de aplicare: spre exemplu, în cazul consiliului local, fiecare mandat trebuie validat de judecătoria în a cărei

rază teritorială se află circumscripția electorală [art.114 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare], validarea este urmată de depunerea jurământului [art.117 alin.(1) din același act normativ] și de declararea consiliului local ca fiind legal constituit, dacă numărul noilor consilieri locali care au depus jurământul este mai mare decât primul număr natural strict mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local [art.118 alin.(1) din același act normativ].

40. În consecință, prevederile legii criticate sunt clare, în conținutul lor 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.

41.**Președintele Camerei Deputaților**, în Dosarul nr.563A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

42.Se arată că afirmațiile autorului sesizării potrivit cărora „inițiatorii nu au avut în vedere motive cu caracter de noutate în raport cu cele care au fundamentat soluția legislativă adoptată de Guvern prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020” nu pot fi reținute, întrucât activitatea de documentare care a fundamentat demersul legislativ, prin care au fost evaluate insuficiențele reglementărilor în vigoare și finalitatea reglementărilor propuse, al cărui rezultat a fost prezentat în expunerea de motive cu care legea criticată a fost înaintată în procedură legislativă la data de 2 aprilie 2020, a fost anterioară datei de 8 aprilie 2020, momentul intrării în vigoare a actului normativ al Guvernului.

43.Expunerea de motive prezintă argumentele care au determinat promovarea soluțiile normative propuse, evaluarea situației la momentul redactării inițiativei legislative și dezideratele de perspectivă, cu evidențierea deficiențelor legislației în vigoare. Este documentul al cărui regim juridic este prevăzut prin dispozițiile art.6 alin.(3) și ale art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative, care este necesar să însoțească inițiativa legislativă la momentul înaintării sale în procedura parlamentară, însă, neavând conținut normativ, nu poate fi reținut ca fiind referința pentru interpretarea dispozițiilor proprii legii criticate. Totodată, este inexactă afirmația cu privire la „lipsa motivării”, aceasta fiind componentă a expunerii de motive care poate fi oricând consultată, iar cele referitoare la caracterul sumar excedează cerințelor art.31 alin.(1) lit.a) din legea antereferită, care nu stabilesc întinderea expunerii de motive, această rămânând la aprecierea exclusivă a inițiatorilor propunerii legislative.

44.Cronologia desfășurării evenimentelor evidențiază că sorgintea paralelismului legislativ este chiar conduita autorității executive care, chiar dacă i se solicitase anterior opinia cu privire la conținutul normativ al propunerii legislative, introdusă în circuitul procedural parlamentar, a ales să reglementeze primar aceleași relații sociale, cu desconsiderarea principiului colaborării loiale între autoritățile statului: potrivit derulării procedurii legislative de la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 6 aprilie 2020 inițiativa legislativă parlamentară a fost trimisă Guvernului pentru formularea punctului său de vedere, iar Ordonanța de urgență nr.44/2020 a intrat în vigoare ulterior, la data de 8 aprilie 2020, ca efect al dispozițiilor

art.115 alin.(5) din Constituție (momentul depunerii la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.297). Această ordine de precădere este evidențiată și din parcurgerea Avizului Consiliului Legislativ nr.326 din 8 aprilie 2020 referitor la ordonanța de urgență, în care la considerentul nr.2 este prezentată primirea anterioară spre avizare a propunerii legislative, pentru care fusese deja emis un aviz favorabil (nr.324 din 7 aprilie 2020). Chiar dacă desfășurarea procedurilor interne a avut loc într-un interval restrâns, Guvernul are la dispoziție instrumente proprii specifice prin care să fi fost informat despre înregistrarea în procedură parlamentară a propunerii legislative încă de la data de 2 aprilie 2020, prin Departamentul pentru relația cu Parlamentul.

45.Paralelismul în procesul de legiferare este prevăzut în Legea nr.24/2000, în care, prin dispozițiile art.16 este stabilită interdicția instituirii aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ sau în două sau mai multe acte normative. Cu raportare la cazul în speță, Guvernul avea obligația de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la propunerea legislativă al cărei conținut normativ este asemănător celui promovat prin ordonanța de urgență.

46.Actul normativ adoptat de Guvern reglementează într-un domeniu - cel electoral - care este de esența regimului politic democratic. Caracterul democratic al unui stat 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 Legea fundamentală, 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 Constituție, sistemul electoral se reglementează prin lege organică. Prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, Curtea Constituțională recomandă ca reglementările în materie electorală să fie dezbătute în Parlament, iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție.

47.Cu prilejul dezbaterii din forul de reflecție, prevederile actului normativ al Guvernului care dispuneau norme juridice care se suprapuneau celor din legea supusă controlului de contencios constituțional au fost abrogate. Această soluție legislativă asigură, pe de o parte, concordanța cu Legea fundamentală din perspectiva limitelor relațiilor sociale care pot fi reglementate sub forma ordonanțelor de urgență, cu considerarea rolului Parlamentului de unică autoritate în materia reglementării primare electorale, precum și, pe de altă parte, concentrarea reglementării prelungii mandatelor autorităților administrației locale alese într-o unică reglementare, cea din legea criticată, înlăturând cu acest prilej paralelismul legislativ prezumat de autorii sesizării de neconstituționalitate.

48.Criticile referitoare la lipsa de claritate, previzibilitate și accesibilitate a dispozițiilor Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, raportate la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, nu pot fi acceptate, întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă în ansamblul său aceste cerințe. Este clar, întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții

normative contradictorii, este precis, fiind redactat 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 redacte 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.

49.Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la principiile separației puterilor în stat și cooperării loiale între autoritățile statului, potrivit cărora Parlamentul nu a ținut cont „de prerogativa reglementării exercitate în mod legal de către Guvern și a intervenit asupra voinței acestuia din urmă”, se arată că, în condițiile art.61 alin.(1) din Constituție, competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale.

50.Se evidențiază că solicitarea de către Parlament a punctului de vedere al Guvernului asupra inițiativei legislative are semnificația chiar a exercițiului cooperării loiale dintre cele două autorități ale statului român. „Remediul expres” - prin care legiuitorul primar poate interveni asupra ordonanțelor Guvernului - , pe care autorul îl admite ca fiind posibil, este, de asemenea, exercitat, ca urmare a dispunerii în conținutul normativ al Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 a abrogării dispozițiilor care instituiau regimul juridic al prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale alese (articolul unic – dispoziția referitoare la art.1-3 din ordonanța de urgență), prerogativă circumscrisă prevederilor art.61 alin.(1), cu raportare la cele ale art.115 alin.(7) din Constituție, potențialele „dificultăți în aplicare” generate de „două reglementări în vigoare” fiind, ca efect juridic direct, eliminate.

51.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.

52.Referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.73 alin.(3) lit.o), coroborate cu cele ale art.75 alin.(1) din Constituție, se arată că procesul de legiferare s-a desfășurat cu considerarea competențelor materiale ale Camerelor Parlamentului, prin obiectul său de reglementare inițiativa legislativă parlamentară încadrându-se în categoria legilor organice, prima Cameră sesizată fiind Senatul. Conformitatea cu Constituția a sesizării Camerei de reflecție este atestată de Consiliul Legislativ, prin avizul emis, prerogativa pronunțării 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.

53.Se susține că motivele prezentate prin care este afirmată neconformitatea cu dispozițiile art.1 alin.(4), art.102 alin.(1) și ale art.108 alin.(1) și (2) din Constituție nu pot fi reținute ca relevante. 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 investiția 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 trebuie 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.

54.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. Sunt semnificative, sub aspectul conformității inițierii procedurii organizării și desfășurării alegerilor locale cu Constituția României, republicată, 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 care are îndrituirea constituțională a stabilirii sistemului electoral.

55.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 prin hotărâre, 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.

56.Implicațiile epidemiei COVID-19 asupra activităților cu aflus important de cetățeni și evaluarea situației epidemiologice pe teritoriul țării care indica o potențială creștere a numărului persoanelor infectate au determinat necesitatea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale în funcție 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.

57.Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.36 și 37 din Constituție, prin prisma faptului că alegerile parlamentare și locale ar putea fi organizate simultan, se arată că actul normativ dedus controlului de constituționalitate nu reglementează, sub forma edictării exprese, suprapunerea datelor organizării celor două tipuri de scrutin, și nici pe cale interpretativă, prin semnificația sintagmei „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”.

58.Intervalul de 6 luni de la data încetării stării de urgență, prevăzut de legiuitorul primar în legea criticată, pentru care se prelungesc mandatele autorităților administrației publice locale, expiră înainte de ajungerea la termen a mandatelor deputaților și senatorilor aflate în desfășurare, respectiv înaintea datei care va fi stabilită pentru votarea noilor membri ai Parlamentului, nefiind posibil ca ziua votării să coincidă pentru cele două sufragii. Chiar dacă ar surveni noi prelungiri succesive ale stării de urgență, data alegerilor locale urmează să fie stabilită prin lege organică [articolul unic alin.(2) din legea criticată], care nu poate fi prezumată anterior edictării sale ca fiind neconformă cu considerentele Deciziilor Curții Constituționale nr.51 din 25 ianuarie 2012 și nr.150 din 6 mai 2020 referitoare la simultaneitatea organizării scrutinelor electorale, iar mandatele Camerei Deputaților și Senatului se prelungesc de drept până la încetarea stării de urgență [art.63 alin.(1) din Legea fundamentală], în cazul teoretic în care prelungirea sau instituirea unei noi măsuri excepționale ar opera în interiorul intervalului de expirare al mandatelor parlamentare în curs.

59.Perspectiva autorului sesizării ca la redactare să fi fost prevăzută excluderea expresă a concomitenței alegerilor locale cu cele parlamentare nu poate fi reținută ca fiind semnificativă, întrucât neînstituirea condiției suplative sugerate nu poate reprezenta o neconformitate cu jurisprudența Curții Constituționale indicate și, cu atât mai puțin, o încălcare a dreptului la vot și a dreptului de a fi ales.

60.**Președintele Senatului**, în Dosarele nr.533A/2020 și nr.563A/2020, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

61.Cu titlu preliminar, se arată că intenția vădită a autorului sesizării este aceea de a refuza, din principiu, dreptul inițiatorilor propunerii legislative privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale de a-și exercita un atribut constituțional al statutului lor de reprezentanți ai poporului: acela de a promova inițiative legislative.

62.Propunerea legislativă a fost promovată înainte ca Guvernul să publice Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 în Monitorul Oficial al României. Lectura expunerii de motive a legii criticate, prezentată de cei patru inițiatori ai propunerii legislative, arată că aceasta corespunde pe deplin obiectului

său de reglementare, conține în mod clar motivația inițiativei legislative și justifică necesitatea noului act normativ. Expunerea de motive a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020 este mai cuprinzătoare, întrucât aceasta conține și alte reglementări. Așadar, nu poate fi reținută critica susținută de Guvern, potrivit căreia legea supusă controlului de constituționalitate nu ar avea o fundamentare temeinică.

63. Cu privire la critica de neconstituționalitate potrivit căreia Parlamentul, adoptând propunerea legislativă promovată de cei patru parlamentari, a dat naștere unui paralelism legislativ cu dispozițiile legale cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, care ar avea același domeniu de reglementare, se arată că între dreptul constituțional al membrilor Parlamentului de a promova inițiative legislative proprii și dreptul Guvernului de a emite ordonanțe de urgență există o deosebire esențială: deputații și senatorii nu sunt condiționați formal în exercitarea acestui drept decât de dispozițiile art.74 alin.(4) din Constituție, potrivit cărora prezentarea propunerilor legislative trebuie făcută în forma cerută pentru proiectele de legi, pe când Guvernul trebuie să se conformeze condițiilor de fond prevăzute în art.115 alin.(4) din Constituție.

64. Exercițarea de către Guvern a dreptului de a emite ordonanțe de urgență nu trebuie să limiteze sau să stânjenească dreptul deputaților și senatorilor de a promova oricând propuneri legislative. Acesta este un principiu fundamental al democrației parlamentare de care Curtea Constituțională este obligată să țină seama în dezbateră și soluționarea celor două obiecții de neconstituționalitate cu care a fost sesizată. Din această perspectivă, obiecția de neconstituționalitate adusă de Guvern legii criticate și motivele invocate pentru susținerea obiecției respective sunt o dovadă că Guvernul încalcă el însuși principiul constituțional al colaborării loiale instituționale între autoritățile publice și, ceea ce este mult mai grav, nesocotește monopolul legislativ al Parlamentului prin exercitarea abuzivă a dreptului de delegare legislativă recunoscut de Constituție.

65. Se mai arată că celelalte critici punctuale aduse legii criticate nu pot fi susținute cu argumente din care să rezulte caracterul neconstituțional al acesteia.

66. **Guvernul**, în Dosarul nr.533A/2020, și **Avocatul Poporului**, în Dosarul nr.563A/2020, nu au transmis Curții Constituționale punctele lor de vedere.

67. Curtea, la termenul de judecată din 27 mai 2020, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.563A/2020 la Dosarul nr.533A/2020, care a fost primul înregistrat. Prin aceeași încheiere, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor, Curtea, în temeiul art.57 și al art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 3 iunie 2020, când 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:

68. 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.

69. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale, care au următorul cuprins:

„(1) 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.

(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 pentru autoritățile administrației publice locale din anul 2020 se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării”.

70. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3)-(5) din Constituție cu referire la principiul colaborării loiale între autoritățile publice, al securității juridice, al separației puterilor în stat și al legalității, ale art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legii, ale art.36 privind dreptul de vot, ale art.37 privind dreptul de a fi ales, ale art.73 alin.(1) lit.o) privind domeniile rezervate legilor organice, ale art.75 privind ordinea de sesizare a Camerelor, ale art.102 privind rolul și structura Guvernului, ale art.108 alin.(1) și (2) privind actele Guvernului și ale art.115 alin.(5) și (7) cu privire la supunerea ordonanței de urgență spre dezbateră și adoptare de către Parlament.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

71. 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 71 de deputați și, respectiv, de Guvernul României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

72. 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.

73. Propunerea legislativă a fost inițiată de trei deputați și un senator și a fost înregistrată la Biroul permanent al Senatului la data de 2 aprilie 2020, legea fiind adoptată de Senat la 15 aprilie 2020, iar de Camera Deputaților la 23 aprilie 2020. La data de 23 aprilie 2020 a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 25 aprilie 2020.

74. La data de 24 aprilie 2020, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 71 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal. La data de 6 mai 2020, Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României.

75. 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

76. În privința criticii de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, se susține, în esență, că există un veritabil paralelism legislativ care afectează principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea legii, având în vedere că reglementarea situației de excepție prin care durata mandatului aleșilor locali este prelungită din cauza pandemiei generate de răspândirea COVID 19 își are sediul materiei în 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.297 din 8 aprilie 2020. Totodată, se invocă încălcarea principiului unicității de reglementare în materie.

77. Cu privire la adoptarea celor două acte normative, Curtea reține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 a fost emisă de Guvern pe data de 6 aprilie 2020 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.297 din 8 aprilie 2020, când a și intrat în vigoare. Legea criticată a fost depusă spre dezbatere în procedură de urgență la Senat pe data de 2 aprilie 2020 și a fost adoptată de Senat la 15 aprilie 2020, iar de Camera Deputaților la 23 aprilie 2020. *Prin urmare, Curtea constată că legea criticată a fost inițiată înainte de emiterea ordonanței de urgență, însă, datorită procedurilor parlamentare mai laborioase, a fost adoptată după intrarea în vigoare a ordonanței de urgență.*

78. În aceste context, Curtea reține că art.16 alin.(1) și (2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, prevede că „(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și

previzibilitatea necesare [Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 1 noiembrie 2019, par.59].

79.În jurisprudența sa, Curtea a fost chemată de mai multe ori să se pronunțe asupra încălcării art.1 alin.(5) din Constituție în raport cu art.16 din Legea nr.24/2000. Astfel, spre exemplu, prin Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, par.111, Decizia nr.61 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.219 din 30 martie 2017, par.51 și 52, Decizia nr.612 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 23 noiembrie 2017, par.55, Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018, par.239, Decizia nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.201 din 6 martie 2018, par.55, sau Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, par.55 și 58, precitată, Curtea a statuat, în esență, că ori de câte ori există o dublare sau o suprapunere între diverse soluții sau ipoteze normative cuprinse în două sau mai multe articole ori legi, se constată existența unui paralelism legislativ contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

80.Totodată, în jurisprudența sa recentă, Curtea, prin Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.398 din 15 mai 2020, par.87, a statuat că un paralelism legislativ poate fi reținut în condițiile în care există „atât o suprapunere în privința obiectului de reglementare, cât și a termenelor avute în vedere de legiuitorul primar și, respectiv, delegat, fără ca legea adoptată să realizeze vreo corelare sub acest aspect cu ordonanța de urgență a Guvernului în vigoare. Nu este prevăzută vreo abrogare expresă și nici nu s-ar putea susține abrogarea implicită a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.29/2020 ca efect al intrării în vigoare a legii”. Dacă o lege care are același obiect de reglementare cu un act normativ în vigoare nu prevede vreo dispoziție referitoare la soluționarea conflictului între aceste acte normative, generează situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare [Decizia nr.155 din 6 mai 2020, par.73, nepublicată încă în Monitorul Oficial al României, Partea I, la data pronunțării prezentei decizii]. Toate aceste aspecte au dus la constatarea încălcării art.1 alin.(3) și (5) din Constituție.

81.Comparând conținutul normativ al art.1-3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 cu cel al legii criticate, Curtea reține că cele două acte normative au același obiect de reglementare, și anume prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale. Diferențele normative între acestea constau în două aspecte, și anume data de la care se prelungesc și data până la care se prelungesc aceste mandate, precum și autoritatea care stabilește data alegerilor.

82.Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 reglementează faptul că data de la care se prelungesc mandatele autorităților administrației publice locale este cea la care ele încetează ca urmare a ajungerii lor la termen, iar data până la care se prelungesc este data preluării, în condițiile legii, de către noile autorități ale administrației publice locale a mandatelor rezultate în urma alegerilor, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2020. În schimb, legea criticată prevede că aceste mandate se prelungesc de la data încetării stării de urgență pe o perioadă de cel mult 6 luni. Totodată, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020 prevede că data alegerilor ce vor fi organizate se stabilește conform art.10 alin.(1) din Legea

nr.115/2015, și anume prin hotărârea Guvernului, cu cel puțin 75 de zile înainte votării, pe când, potrivit legii criticate, data alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din anul 2020 se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 75 de zile înainte votării.

83. Curtea reține că termenele pentru care se dispune această prelungire se suprapun în mare parte, fiind similare ca interval temporal avut în vedere, și anume cel mai târziu până la 31 decembrie 2020, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, respectiv cu cel mult 6 luni de la data încetării stării de urgență, conform legii criticate. Faptul că data alegerilor este stabilită de o autoritate publică printr-o normă distinctă celei prin care s-a dispus prelungirea mandatelor reprezintă un alt motiv pentru a considera că cele două acte normative cuprind aceeași reglementare.

84. Curtea constată că există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit, așa cum s-a procedat în cazul de față. Astfel, chiar dacă cele două acte normative dispun prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale în condiții diferite normate, ceea ce este esențial pentru determinarea paralelismului legislativ este însăși ideea de prelungire a mandatelor acestor autorități. Prin urmare, două autorități publice nu pot reglementa în mod concurent una și aceeași soluție legislativă într-o anumită sferă a relațiilor sociale, așa cum s-a întâmplat în cazul de față.

85. Curtea observă că legile și ordonanțele/ ordonanțele de urgență aflate în vigoare se bucură de prezumția de constituționalitate, astfel că orice intervenție legislativă ulterioară cu privire la obiectul lor de reglementare nu se poate transforma într-o reglementare concurentă actului normativ aflat în vigoare, ci trebuie să respecte această prezumție, modificând, completând sau abrogând, după caz, reglementarea inițială.

86. Totodată, cele mai sus constatate sunt susținute și prin faptul că legea criticată nu a abrogat expres textele contrare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, contrar art.64 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000, care stabilește că: *„Prevederile cuprinse într-un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate”*. Mai mult, aceasta nu cuprinde nicio dispoziție de corelare cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020; or, art.13 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 prevede că *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune”*.

87. Pentru a integra organic legea criticată în sistemul normativ și pentru a evita paralelismul legislativ, legiuitorul trebuia să abroge expres textele din ordonanța de urgență ce vin în conflict cu cele din legea criticată. Întrucât legiuitorul nu a făcut acest lucru, s-a creat o situație de incoerență legislativă concretizată în dublarea, în dreptul pozitiv, a unei reglementări referitoare la prelungirea mandatului autorităților administrației publice locale, ceea ce demonstrează existența unui paralelism legislativ. Astfel, legea criticată nesocotește, în ceea ce privește obiectul de reglementare, cerințele obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, generând un paralelism legislativ, interzis de prevederile art.16 din Legea nr.24/2000, paralelism care determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate legislative.

88. Curtea reține că situația de incoerență legislativă este cu atât mai evidentă cu cât, la data adoptării legii care constituie obiect al controlului de constituționalitate, se afla în procedură parlamentară proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, iar Parlamentul, în temeiul art.61 alin.(1) și al art.115 alin.(7) din Constituție, putea să se pronunțe asupra acestei ordonanțe de urgență a Guvernului, evident cu respectarea principiilor și dispozițiilor constituționale.

89. Prin urmare, Curtea constată că legea criticată are același obiect de reglementare ca al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2020, act normativ care începuse deja să-și producă efectele la data adoptării legii criticate. În consecință, legea criticată încalcă art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, coroborat cu art.13 alin.(1) lit.a), art.16 și art.64 alin.(1) teza întâi din Legea nr.24/2000.

90. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează însuși obiectul de reglementare, reținută prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție și care afectează legea criticată, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, 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).

91. Cât privește efectele unei decizii prin care Curtea, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea legii examinate în integralitatea sa, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, în temeiul art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa. Curtea a arătat în jurisprudența sa că „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări” (în acest sens fiind Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, sau Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragraful 88).

92. În final, Curtea reamintește considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții - deci și deciziile - se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, și Decizia nr.1039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din 29 ianuarie 2013). Curtea a reținut, totodată, că nicio altă autoritate publică nu poate contesta considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, aceasta fiind obligată să le aplice în mod corespunzător, respectarea deciziilor Curții fiind o componentă esențială a statului de drept.

93. 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 unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale este neconstituțională.

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.