DECIZIA Nr.761
din 17 decembrie 2014

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală

Publicată în Monitorul Oficial nr.46 din 20.01.2015

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Toni Greblă	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală, obiecție formulată de un număr de 130 de deputați și senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și ale Partidului Democrat-Liberal.

2. Obiecția de neconstituționalitate, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5.813 din 10 decembrie 2014, constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1.290A/2014 și a fost semnată de către următorii senatori: Puiu Hașotti, Ben-Oni Ardelean, Paul Ichim, Mario-Ovidiu Oprea, Tudor Barbu, Octavian Motoc, Dorin-Mircea Dobra, Viorel Grigoraș, Sebastian Grapă, Valeriu-Victor Boeriu, Marius-Petre Nicoară, Marius Neculoiu, Ștefan-Liviu Tomoiagă, Corneliu Dobrițoiu, Remus-Daniel Nițu, Dragoș Luchian, Varujan Vosganian, Doina-Anca Tudor și Vasilica-Steliana Miron — senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și de Alin-Păunel Tișe, Mărinică Dincă, Viorel-Riceard Badea, Dan-Mihai Marian, Găvrilă Ghilea, Gigi-Christian Chiru, Marius Bălu, Nicolae-Vlad Popa, Emil-Marius Pașcan, Dumitru Oprea, Daniel-Cristian Florian, Traian-Constantin Igaș, Ion Ariton și Valeriu Todirașcu — senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Democrat-Liberal.

3. De asemenea, obiecția de neconstituționalitate a fost semnată și de către următorii deputați: Costel Alexe, Florin-Alexandru Alexe, Gabriel Andronache, Roxana-Florentina Anușca, Ștefan-Alexandru Băișanu, Vasile Berci, Cristian Buican, Mihăiță Calimente, Mircea-Vasile Cazan, Florica Cherecheș, Ioan-Cristian Chirteș, Lucian-Manuel Ciubotaru, Florin Ciurariu, Erland Cocei, Gheorghe Costin, Corneliu-Mugurel Cozmanciuc, Grigore Crăciunescu, Horia Cristian, Ioan Cupșa, Anton Doboș, Victor-Paul Dobre, Traian Dobrinescu, Mircea Dolha, Nechita-Stelian Dolha, Mihai Aurel Donțu, Gheorghe Dragomir, Dumitru-Verginel Gireadă, Alina-Ștefania Gorghiu, Maria Grecea, Eleonora-Carmen Hărău, Vasile Horga, Daniel Iane, Raluca-Cristina Ispir, Mihai Lupu, Victor-Gheorghe Manea, Viorica Marcu, Răzvan Horia Mironescu, Dan-Ștefan Motreanu, Romeo Florin Nicoară, Gheorghe-Eugen Nicolăescu, Theodor-Cătălin Nicolescu, Gheorghe-Vlad Nistor, Ludovic Orban, Nechita-Adrian Oros, Ionel Palăr, Dumitru Pardău, Cristina-Ancuța Pocora, Octavian Marius Popa, Petre Roman, Nini Săpunaru, George Scarlat, Adrian-George Scutaru, Dan-Coriolan Simedru, Costel Șoptică, Gigel-Sorinel Știrbu, Ionuț Marian Stroe, Raluca Surdu, Iulian-Radu Surugiu, Ioan Tămâian, Hubert Petru Ștefan Thuma, Radu-Bogdan Țîmpău, Elena-Ramona Uioreanu, Lucia-Ana Varga, Vasile Varga, Mihai-Alexandru Voicu, Daniel-Cătălin Zamfir și Radu Zlati — deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și de Maria-Andreea Paul, Tinel Gheorghe, Roberta Alma Anastase, Dănuț Culețu, Iulian Vladu, Cristian-Constantin Roman, Vasile Gudu, Liviu Laza-Matiuța, Constantin Dascălu, Mircea-Nicu Toader, Ionaș-Florin Urcan, Niculina Mocioi, Alexandru Nazare, Costică Canacheu, Ioan Oltean, Mircea Man, Diana Adriana Tușa, Vasile Iliuță, George Ionescu, Cornel-Mircea Sămărtinean, Sanda-Maria Ardeleanu, Ioan Bălan, Raluca Turcan, Dan-Cristian Popescu, Claudia Boghicevici, Gheorghe Ialomițianu, Mircea Lubanovici, Lucian Militaru, Ion Șcheau și Valeria-Diana Schelean — deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Democrat-Liberal.

4. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** autorii acesteia susțin că ordonanța de urgență a Guvernului încalcă art.115 alin.(4) din Constituție întrucât a fost adoptată în condițiile în care nu exista nicio situație extraordinară și de urgență a cărei reglementare să nu poată fi amânată. Din expunerea de motive a ordonanței de urgență rezultă două motive principale pentru care aceasta a fost adoptată, și anume faptul că autoritățile administrației publice locale întâmpină greutăți în constituirea majorităților care să asigure stabilitatea politică în urma reorganizării unor partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale, respectiv faptul că este necesară eliminarea blocării dreptului supleanților de a fi validați ca urmare a desființării alianțelor politice sau electorale pe listele cărora au candidat. Cu privire la aceste argumente, autorii obiecției de neconstituționalitate arată că atât timp cât organele deliberative din cadrul administrației publice locale se întrunesc și dezbat proiecte, inevitabil se formează o majoritate, fie în favoarea, fie împotriva proiectului supus dezbaterii; faptul că Guvernul ar dori ca hotărârile să aibă o anumită direcție nu poate constitui temei pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență, în caz contrar încălcându-se art.121 din Constituție. De asemenea, se susține că supleanții nu au nicio legătură cu aleșii locali în funcție la data emiterii ordonanței de urgență analizate, iar introducerea unei noi categorii de aleși, și anume supleanții, în legea pentru alegerea administrației publice locale este neconstituțională din moment ce drepturile electorale nu pot fi stabilite prin ordonanță de urgență. În consecință, se apreciază că nu există niciun temei constituțional care să justifice urgența adoptării unei astfel de ordonanțe de urgență.

5. Se susține că ordonanța de urgență este contrară art.115 alin.(6) din Constituție întrucât afectează regimul unor instituții fundamentale ale statului, făcându-se trimitere, în acest sens, la art.121 și 122 din Constituție. Astfel, se apreciază că ordonanța de urgență afectează constituirea, organizarea și funcționarea consiliilor locale și județene. Or, o atare reglementare nu poate constitui obiectul unei ordonanțe de urgență, ci al unei legi, așadar al unui act al Parlamentului. Este menționată Decizia Curții Constituționale nr.273 din 24 februarie 2009. În consecință, se apreciază că ordonanța de urgență influențează regimul juridic al partidelor politice și induce instabilitate în cadrul administrației publice locale, elemente de natură a „afecta" buna funcționare a acestor instituții fundamentale.

6. Se apreciază că ordonanța de urgență încalcă art.147 alin.(4) din Constituție referitor la obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, întrucât nu respectă jurisprudența acesteia. În acest sens sunt invocate Decizia nr.915 din 18 octombrie 2007, Decizia nr.1.167 din 11 decembrie 2007, Decizia nr.273 din 24 februarie 2009, Decizia nr.613 din 12 mai 2011, Decizia nr. 1.461 din 8 noiembrie 2011, Decizia nr.153 din 12 martie 2013 și Decizia nr.280 din 23 mai 2013. Se concluzionează că încurajarea traseismului politic la nivelul aleșilor locali, pentru o perioadă limitată de timp, este lipsită și de legitimitate democratică, nefiind necesară într-o societate democratică.

7. Se mai arată că ordonanța de urgență analizată este o reglementare specială care suspendă normele de drept comun și are o durată limitată în timp, ceea ce înseamnă că are și caracter individual. Astfel, ea încetează a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, încalcă art. 16 din Constituție.

8. În fine, autorii obiecției de neconstituționalitate subliniază faptul că neconstituționalitatea ordonanței de urgență nu poate fi acoperită prin aprobarea acestui act normativ de către Parlament, iar legea care aprobă o astfel de ordonanță de urgență este ea însăși neconstituțională. În acest sens este invocată jurisprudența Curții Constituționale, menționându-se Decizia nr.412 din 9 mai 2007, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012 și Decizia nr.55 din 5 februarie 2014.

9. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

10. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.2/5.786 din 15 decembrie 2014, punctul său de vedere, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

11. Se arată că ordonanța de urgență criticată nu este contrară art.115 alin.(4) din Constituție, întrucât promovează soluții pentru eficientizarea activității autorităților administrației publice locale, iar urgența vizează necesitatea eliminării blocajelor privind îndeplinirea condițiilor legale necesare validării deciziilor care să asigure stabilitatea politică ca urmare a reorganizării unor partide politice, alianțe politice sau electorale și eliminarea blocării dreptului supleanților de a fi validați ca urmare a desființării alianțelor politice/electorale pe listele cărora au candidat.

12. Se apreciază că nu sunt încălcate nici prevederile art. 115 alin.(6) din Constituție, având în vedere faptul că ordonanța de urgență criticată instituie o suspendare, pe o perioadă de 45 de zile, a efectelor juridice ale art.9 alin.(2) lit. h^1) și art.15 alin.(2) lit.g^1) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, timp în care consilierii locali și județeni, precum și candidații care au fost declarați supleanți pot să își exprime în scris și o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității

naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleșii locali respectivi să își piardă calitatea dobândită în urma alegerilor. O atare soluție legislativă nu contravine art.16 din Constituție, fiind o expresie a principiului dreptului la liberă asociere, prevăzut atât prin Constituție, cât și prin Declarația Universală a Drepturilor Omului și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

13. **Guvernul** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 5/6.748/2014, punctul său de vedere, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

14. Se arată că, în analiza sa de constituționalitate, Curtea Constituțională trebuie să ia în considerare situația de fapt - privită atât din punct de vedere politic, cât și juridic — existentă la momentul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2014. Această situație de fapt se referă la împrejurarea că unii aleși locali au părăsit atât faptic, cât și juridic, „construcția care prin votul cetățenilor le-a permis accesul la funcție", respectiv Uniunea Social Liberală. Prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, Guvernul a permis aleșilor locali să revină în interiorul cadrului juridic normal, fără a fi „amenințați" de sancțiunea pierderii mandatului. În acest fel au fost înlăturate efectele negative asupra funcționării autorităților publice locale, efecte generate chiar de transformările produse la nivelul majorității politice care a rezultat în urma alegerilor din anul 2012. Astfel, „desființarea unei alianțe a produs necesitatea de a se reglementa următorul fenomen: o parte dintre aleșii locali ce au făcut parte din alianța care au obținut un mandat prin asumarea programului politic comun, a unui singur angajament față de electorat, s-au văzut în situația total nerezonabilă ca, după scindare, să devină oponenți ai obligațiilor asumate electoral, fiind obligați să încalce mandatul obținut". Așadar, se concluzionează că „era absolut necesar a se permite opțiunea aleșilor de a opta între exercitarea programului politic asumat la alegeri sau a rămâne în partidul în care formal sunt înscriși (cu abandonarea programului inițial asumat), respectiv de a activa ca independenți".

15. Se apreciază că pentru asigurarea dreptului la asociere, a libertății de exprimare și a libertății de conștiință a aleșilor locali aflați în ipoteza mai sus descrisă era necesară adoptarea unei asemenea ordonanțe de urgență, iar pierderea mandatului pe motive ce țin de viața internă și disciplina unui partid politic nu are nicio justificare sub aspectul art.53 din Constituție.

16. Cu privire la pretinsa încălcare a art.115 alin.(6) din Constituție, se arată că scopul ordonanței a fost acela de a nu afecta instituțiile fundamentale ale statului, iar acestea „să funcționeze conform programului politic asumat și investit de alegători cu votul lor atunci când au votat o alianță politică și pentru a nu crea disfuncționalități la nivelul autorităților administrației publice locale".

17. În privința extinderii aplicării ordonanței de urgență și la aleșii locali ce nu au făcut parte din alianța desființată, se arată că „obligația de tratament egal în fața legii, impusă de art.16 din Constituție, obligă la aplicarea unui regim uniform față de posibilitatea de opțiune reglementată pentru toți aleșii locali". Aplicarea unui regim diferențiat privitor la aceeași categorie de destinatari ai legii ar fi produs discriminări inacceptabile.

18. Cu privire la jurisprudența Curții Constituționale invocate de autorii obiecției de neconstituționalitate, se susține că aceasta nu este aptă, prin sine însăși, să arate constituționalitatea absolută și definitivă a unui text de lege, astfel încât folosirea argumentului *per a contrario* este lipsit de forță juridică.

19. În final, se arată că, „pentru Comisia de la Veneția, susținătoare a mandatului liber și independent, opinia alesului este suverană în raport cu opiniile membrilor partidului pe care-l reprezintă" și că „derogarea prevăzută de ordonanța de urgență este temporară și menită să rezolve o situație de fapt care duce la încălcarea interdicției traseismului politic".

20. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

21. 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.

22. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.55/2014 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.646 din 2 septembrie 2014, cuprinzând un articol unic, cu următoarea redactare:

„(1) Pentru anul 2014, prin derogare de la prevederile art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, primarii și președinții consiliilor

județene, consilierii locali și consilierii județeni, precum și candidații care au fost declarați supleanți își pot exprima în scris și o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleșii locali respectivi să își piardă calitatea dobândită în urma alegerilor.

(2) Opțiunea prevăzută la alin.(1) se depune de către primari, respectiv de către președinții consiliilor județene la autoritatea deliberativă a unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale pentru care a candidat, prin intermediul secretarului unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale respective. Opțiunea cu privire la partidul politic sau organizația minorității naționale va fi însoțită de acceptarea acestuia de către partidul politic sau organizația minorității naționale pentru care a optat.

(3) Opțiunea prevăzută la alin.(1) se depune de către consilierii locali, consilierii județeni și de candidații care au fost înscriși pe liste și care au fost declarați supleanți la autoritatea deliberativă pentru care a candidat, prin intermediul secretarului unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale respective. Opțiunea cu privire la partidul politic sau organizația minorității naționale va fi însoțită de acceptarea acestuia de către partidul politic sau organizația minorității naționale pentru care a optat.

(4) Secretarii unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, în termen de 10 zile de la expirarea termenului prevăzut la alin. (1), au obligația comunicării situației centralizatoare a aleșilor locali la instituția prefectului.

(5) În termenul prevăzut la alin.(1) candidații înscriși în liste și care nu au fost aleși sunt declarați supleanți în listele respective. În caz de vacanță a mandatelor de consilieri locali/județeni aleși pe liste de candidați, supleanții vor ocupa locurile devenite vacante, în ordinea în care sunt înscriși în liste, cu condiția confirmării în formă scrisă emise de către conducerea județeană a partidului căruia îi aparține."

23. Curtea constată că art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004, — textele de la care derogă prevederile ordonanței de urgență analizate — au fost introduse prin art.I pct.3 și 6 din Legea nr.249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.554 din 27 iunie 2006, iar art.15 a fost modificat prin Legea nr.58/2009 pentru modificarea art.15 din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.227 din 7 aprilie 2009. Aceste texte legale au următorul cuprins:

— Art.9 alin.(2) lit.h[1]) din Legea nr.393/2004: *„Calitatea de **consilier local sau de consilier județean** încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri: [...]*

h[1]) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales";

— Art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004: *„Calitatea de **primar și,** respectiv, de **președinte al consiliului județean** încetează, de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului în următoarele cazuri: [...]*

g[1]) pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales".

24. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art.16 privind egalitatea în fața legii, art.115 alin.(4) și (6) referitoare la condițiile adoptării ordonanțelor de urgență și la domeniile în care acestea nu pot fi adoptate, precum și ale art.147 alin.(4) privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale. Curtea reține referitor la raportarea criticii de neconstituționalitate la art.16 din Constituție că, întrucât autorii obiecției de neconstituționalitate au în vedere încălcarea competenței Parlamentului de legiferare printr-un act care contracarează o lege, așadar, a unui act al Parlamentului, în realitate, în susținerea obiecției este invocat art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării".*

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

25. Curtea observă că, potrivit art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, sunt titulari ai dreptului de sesizare atât un număr de cel puțin 25 de senatori, cât și un număr de cel puțin 50 de deputați. În aceste condiții, se ridică problema de a se stabili dacă au fost formulate două obiecții de neconstituționalitate. Curtea reține că, formal, ar fi trebuit ca obiecția să fie formulată distinct de senatori sau de deputați și, ulterior, având în vedere identitatea existentă între obiectul controlului de constituționalitate și motivarea prezentei obiecții de neconstituționalitate, soluția procedurală aleasă de Curte, pentru buna administrare a justiției constituționale, ar fi fost aceea de conexare a celor două dosare. Totuși, ținând cont de identitatea existentă între obiectul controlului de constituționalitate și motivarea obiecției de neconstituționalitate, primează criteriul material, și nu cel formal, ceea ce înseamnă că urmează a se reține existența unei singure obiecții de neconstituționalitate formulate de către doi titulari ai dreptului de sesizare, ea urmând a fi judecată ca atare de către Curtea Constituțională.

26. Așadar, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate formulată îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de un număr de 33 de senatori aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Partidului Democrat-Liberal din Senat și de 97 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Partidului Democrat-Liberal din Camera Deputaților.

(2) Analiza pe fond a obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Aspecte generale

27. 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).

28. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate 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 reține 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).

29. 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).

30. Este de observat că, potrivit dispozițiilor art.115 din Constituție, „Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăși Constituție, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercitarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență” (a se vedea Decizia nr.1.189 din 20 septembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.808 din 16 noiembrie 2011).

(2.2.) Analiza constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 în raport cu art.61 alin.(1) din Constituție

31. Cu privire la susținerile autorilor obiecției de neconstituționalitate prin care se învederează faptul că Guvernul, prin emiterea ordonanței de urgență, a nesocotit, contrar Constituției, prevederi cuprinse într-o lege adoptată de Parlament, Curtea observă că, prin exercitarea competenței delegate de legiferare prevăzute de art.115 din Constituție, activitatea legislativă a Guvernului se referă *eo ipso* la domeniul reglementat prin legi ordinare sau organice, după caz. Așadar, aceasta vizează, în mod implicit, legile adoptate de Parlament, fără ca o atare operațiune legislativă să echivaleze *ab initio* cu contracararea voinței Parlamentului, respectiv a unei măsuri de politică legislativă în sensul reținut, spre exemplu, prin Decizia nr.1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.804 din 2 decembrie 2008, Decizia nr. 842 din 2 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.464 din 6 iulie 2009, sau Decizia nr.989 din 30 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.531 din 31 iulie 2009.

32. Curtea constată că, în cauza de față, activitatea legislativă delegată a Guvernului interferează cu cea originară a Parlamentului, fără a se putea reține existența unei opțiuni guvernamentale care să anihileze rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării. Faptul că o anumită soluție legislativă promovată pe calea unei ordonanțe de urgență care are incidență asupra domeniului de aplicare a unei legi este contestabilă din punct de vedere constituțional nu înseamnă că ea însăși reprezintă un act fățiș de eludare a voinței Parlamentului exprimate prin lege. O atare concluzie s-ar putea desprinde nu numai din circumstanțele cauzei, ci și din dinamica evoluției actelor normative; or, în cauza de față, reglementarea unei „derogări” la lege nu denotă existența unei tensiuni normative între cele două

instituții fundamentale ale statului, ci reprezintă mai degrabă o viziune proprie, originală a Guvernului asupra necesității reglementării unei situații pur politice apărute în cursul anului 2014. Așadar, Curtea constată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.55/2014 nu încalcă art.61 alin.(1) din Constituție.

(2.3.) Analiza constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 în raport cu art.115 alin.(4) din Constituție

33. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art.115 alin.(4) din Constituție (spre exemplu, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr. 83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998). De asemenea, în accepțiunea Deciziei nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și — ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice — în orice domeniu" (a se vedea și Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014).

34. Curtea constată că întreaga expunere de motive a ordonanței de urgență analizate se axează asupra existenței unor „rupturi politice" apărute pe parcursul mandatului autorităților locale și necesitatea remedierii efectelor negative ale acestora. Cu alte cuvinte, se pune problema necesității emiterii unei ordonanțe de urgență care să creeze cadrul necesar coagulării unor majorități politice în cadrul autorităților administrației publice locale, altele decât cele rezultate din alegeri. Or, un astfel de motiv, indiferent cum este exprimat, nu se poate constitui într-o situație extraordinară care să necesite adoptarea unei ordonanțe de urgență. Constituirea sau ruperea alianțelor politice intră în exercițiul democratic firesc, iar ele nu pot justifica în sine măsuri care, în mod direct și brutal, schimbă configurația politică a autorităților administrației publice locale și alterează voința corpului electoral. Faptul că majoritățile inițial constituite prin alianțe politice sunt supuse schimbării nu reprezintă o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție. De asemenea, necesitatea creării unui avantaj politic pentru a se adopta anumite decizii la nivelul autorităților administrației publice locale, indiferent de partidul politic care beneficiază de acesta, nu reprezintă o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție.

35. Curtea mai constată că atât timp cât organele deliberative din cadrul administrației publice locale, și anume consiliul local, consiliul județean, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, funcționează în sensul art.38 și următoarele din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare, se formează, în mod implicit, o majoritate și o minoritate politică în cadrul acestor organe. Faptul că o alianță politică ce s-a prezentat în alegeri cu liste comune încetează să mai existe nu înseamnă că aleșii locali care au candidat pe listele acesteia sau supleanții își pierd apartenența politică, ei rămânând membri ai partidelor politice componente ale alianței; din contră, art.31 din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 mai 2014, precizează, în mod expres, că, *„În cazul în care alianța politică se va prezenta în alegeri cu liste comune, candidații trebuie să facă parte dintr-un partid politic membru al alianței".* De aceea transpare cu evidență faptul că scopul real al ordonanței de urgență este acela de a orienta aleșii locali într-o anumită direcție politică și de a permite constituirea, în acest mod, a unei noi majorități politice, aspecte care, desigur, nu se pot constitui într-o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție.

36. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată încălcarea art.115 alin.(4) din Constituție.

(2.4.) Analiza constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 în raport cu art.115 alin.(6) din Constituție

37. Dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție, la care este raportată critica de neconstituționalitate, prevăd că *„Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică".* Așadar, condițiile impuse constituie veritabile limitări ale competenței atribuite a Guvernului, ordonanța de

urgență neputând fi emisă în domeniile menționate la art.115 alin.(6) din Constituție din moment ce Guvernul nu are legitimare constituțională în acest sens.

38. Curtea reține că primarul, consiliul local și consiliul județean, fiind reglementate prin art.121—122 din Constituție, sunt instituții fundamentale ale statului în sensul art.115 alin.(6) din Constituție (a se vedea, cu privire la sintagma instituții fundamentale ale statului și la calificarea ca atare a autorităților administrației publice locale, Decizia nr.104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.73 din 6 februarie 2009, Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014), însă actul normativ analizat nu privește regimul constituțional al acestora. În acest sens, Curtea reține că regimul constituțional al instituțiilor fundamentale ale statului vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora - structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc." (a se vedea Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, Decizia nr.1.105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 8 octombrie 2010, Decizia nr.230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013, sau Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014). Or, ordonanța de urgență nu reglementează regimul acestor instituții, ci dispune măsuri cu privire la posibilitatea ca primarii și președinții consiliilor județene, consilierii locali și consilierii județeni, precum și candidații care au fost declarați supleanți să își exprime în scris și o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleșii locali respectivi să își piardă calitatea dobândită în urma alegerilor, iar configurația politică a acestor instituții nu poate fi privită ca un element component al regimului constituțional al acestora. Așadar, Curtea nu poate reține încălcarea art.115 alin.(6) din Constituție.

(2.5.) Analiza constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 în raport cu art.147 alin.(4) din Constituție

39. Curtea constată că art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004 au mai format obiectul controlului de constituționalitate. Cu privire la art.9 alin.(2) lit.h[1]) din Legea nr.393/2004, Curtea a statuat, în mod constant în jurisprudența sa, că acest text de lege este constituțional, pronunțând peste 20 de decizii în acest sens în perioada 2007—2014. Curtea a reținut că acesta are ca finalitate „prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid politic la altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului" (Decizia nr.915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.773 din 14 noiembrie 2007). De asemenea, Curtea a statuat că *„introducerea cazului de încetare a mandatului de consilier local ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe a cărui listă a fost ales este o consecință a dispozițiilor art.8 alin.(2) din Constituție,* potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. [...] electoratul acordă votul său unei persoane, pentru a îndeplini o funcție publică la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia face parte la momentul alegerii și pe care această persoană urmează să îl promoveze pe perioada mandatului său de consilier local sau județean. Or, de vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales, înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică" (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.4 din 3 ianuarie 2008). În mod firesc, Curtea a concluzionat că „păstrarea calității de consilier local sau județean în ipoteza în care acesta nu mai aparține partidului pe lista căruia a fost inițial ales ar echivala cu convertirea respectivului mandat într-un mandat de independent sau *aparținând, eventual, altui partid politic în care consilierul s-a înscris ulterior.* Or, *în condițiile actualului sistem electoral ce prevede scrutinul de listă pentru alegerea consilierilor locali și județeni, această ipoteză nu poate fi acceptată,* deoarece mandatul în exercițiu, astfel continuat, nu mai corespunde voinței inițiale a electoratului, care a acordat votul său unui candidat în considerarea partidului pe care, la acel moment, acesta îl reprezenta" (Decizia nr.280 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.431 din 16 iulie 2013).

40. Cu privire la art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004, Curtea a stabilit că acesta are drept rațiune faptul că, în urma demisiei din partidul politic care i-a susținut candidatura, „primarul pierde, consecutiv, și girul alegătorilor, obținut inițial în virtutea candidaturii sale pe o listă susținută în campania electorală de un anumit partid politic și votată în final de aceștia. Legiuitorul **a optat** pentru o astfel de reglementare urmărind diminuarea migrației politice și a oportunismului politic, fenomene a căror existență a fost demonstrată de realitățile ultimilor ani. Schimbarea, pe parcursul mandatului, a apartenenței politice a primarului riscă să afecteze înseși interesele comunității, pe de o parte, prin perturbațiile și instabilitatea pe care le poate genera în cadrul aparatului administrativ prin intermediul

căruia își exercită prerogativele de putere cu care a fost învestit prin lege și care pot afecta eficacitatea acțiunilor întreprinse în îndeplinirea competențelor sale, iar, pe de altă parte, prin lipsa de certitudine în ce privește realizarea obiectivelor promovate în timpul campaniei electorale, în considerarea cărora alegătorii i-au acordat votul" (Decizia nr. 153 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.352 din 14 iunie 2013).

41. Din cele de mai sus rezultă că sancțiunea pierderii mandatului, indiferent de modalitatea în care se pierde calitatea de membru de partid (demisie sau excludere), vizează numai consilierii locali și județeni, aceștia fiind aleși în cadrul unui scrutin de listă. Așadar, votul exprimat de către corpul electoral a privit partidul politic, mai exact lista prezentată de acesta, nu și candidații individuali, ceea ce a și determinat configurația politică a consiliului local/județean reflectată prin numărul de mandate obținute de partidele politice. Astfel, soluția legislativă cuprinsă în art.9 alin.(2) lit.h[1]) din Legea nr.393/2004 este o exigență ce rezultă direct din prevederile art.8 alin.(2) din Constituție, o soluție legislativă contrară — care să nu condiționeze încetarea mandatului de consilier local sau județean de pierderea calității de membru de partid sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă acesta a fost ales — putând fi acceptată doar în condițiile modificării tipului de scrutin în cadrul căruia sunt aleși consilierii locali sau județeni. În lipsa reglementării unui alt tip de scrutin, Curtea nu poate decât să constate, în cauza de față, încălcarea art.147 alin.(4) din Constituție.

42. În schimb, situația este distinctă în privința primarilor și președinților de consilii județene, cu privire la care scrutinul este unul uninominal, în sensul că motivarea Curții a avut în vedere constituționalitatea unui mod de pierdere a mandatului (demisia din partidul politic), fără a trage concluzia că legiuitorul nu ar putea elimina sau modifica această modalitate de pierdere a mandatului. Astfel, dacă la consilierii locali sau județeni încetarea mandatului ca urmare a pierderii calității de membru al partidului politic pe listele căruia a fost ales este o **cerință implicită și directă** a art.8 alin.(2) din Constituție, nu aceeași concluzie se poate trage în privința primarilor sau președinților de consilii județene cu privire la care legiuitorul a optat pentru pierderea mandatului în caz de demisie din partidul politic, o atare opțiune nederivând (datorită scrutinului uninominal prin care aceștia sunt aleși), în mod implicit sau direct, din art.8 alin. (2) din Constituție.

43. Prin urmare, deși art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr. 393/2004 este o reflectare a art.8 alin.(2) din Constituție, *textul constituțional nu impune în mod obligatoriu o atare soluție legislativă, lăsând legiuitorului posibilitatea de a condiționa sau nu păstrarea mandatului celor aleși prin scrutin uninominal de pierderea calității de membru al partidului politic prin demisie.*

44. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că ordonanța de urgență încalcă art.147 alin.(4) din Constituție numai în raport cu situația consilierilor locali și județeni.

(2.6.) Analiza constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 în raport cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție

45. Având în vedere faptul că a fost constatată neconstituționalitatea dispozițiilor legale criticate în raport cu textele constituționale ale art.115 alin.(4) și art.147 alin.(4), cu circumstanțierile reținute la paragraful 44, Curtea este competentă să efectueze controlul de constituționalitate și prin raportare la alte texte constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013, sau Decizia nr.494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013). În acest sens, Curtea urmează a reține și încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție în componenta referitoare la statul de drept și la obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.

46. În privința art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea constată că procedeul legislativ la care s-a recurs, denumit, în alin.(1) al articolului unic din legea analizată, ca „derogare" de la prevederile Legii nr.393/2004, nu poate fi calificat ca fiind o reglementare derogatorie, întrucât, potrivit art.15 alin.(3) 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, cu modificările și completările ulterioare, *„Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri"*. Așadar, o reglementare derogatorie presupune existența normativă simultană în fondul activ al legislației a două acte normative primare, respectiv cea cadru și cea derogatorie, acesta din urmă cuprinzând norme diferite față de reglementarea-cadru și aplicându-se cazurilor anume evidențiate în conținutul său normativ. Or, timp de 45 de zile de la data intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014, dispozițiile-cadru în materie, respectiv art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr. 393/2004, nu au produs efecte juridice, fiind de *iure* și de *facto* inaplicabile. De asemenea, ordonanța de urgență nu este nici normă specială în raport cu cea generală în materie, nereglementând o ipoteză normativă specifică și distinctivă care, pe de o parte, să o califice ca atare, iar, pe de altă parte, să califice Legea nr.393/2004 ca fiind una generală. Soluția legislativă analizată nu poate fi caracterizată nici ca fiind o suspendare în

sensul art.66 din Legea nr.24/2000, republicată, a dispozițiilor art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004, întrucât textul criticat, astfel cum s-a arătat mai sus, elimină în mod temporar din fondul activ al legislației dispozițiile amintite și reglementează ea însăși o ipoteză normativă proprie. În fine, ordonanța de urgență criticată nu poate fi considerată nici normă cu aplicare limitată în timp în sensul art.68 din Legea nr.24/2000, republicată, întrucât aceasta nu reglementează aplicarea legii în timp, ci un termen de decădere în care destinatarii normei își pot exprima în scris și o singură dată opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți, fără ca aleșii locali respectivi să își piardă calitatea dobândită în urma alegerilor.

47. Curtea mai reține că nu se poate face o paralelă, având în vedere contextul normativ diferit, între reglementarea de față și cea cuprinsă în art.II alin.(1) din Legea nr.249/2006, potrivit căreia *„În termen de 45 de zile de la publicarea prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I, aleșii locali care intră sub incidența art.9 alin.(2) lit.h[1]), alin.(2[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali sunt obligați, sub sancțiunea încetării mandatului, să își declare apartenența politică, prin declarație scrisă, pe propria răspundere, depusă la secretarul unității administrativ-teritoriale”*. Această reglementare a fost una tranzitorie, fiind adoptată ca urmare a introducerii, prin aceeași lege a sancțiunilor prevăzute, în prezent, de art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art. 15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004. Astfel, anterior intrării în vigoare a Legii nr.249/2006, mandatul consilierilor locali, județeni, al primarilor și președinților de consilii județene nu înceta în situația pierderii, respectiv pierderii prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales, după caz, drept pentru care legiuitorul a prevăzut o normă tranzitorie pentru a se regla tensiunile apărute prin introducerea acestei noi reglementări (a se vedea și paragraful 23 al prezentei decizii). Așadar, nu există identitate de situație și conținut normativ între cele două reglementări în vederea acreditării tezei potrivit căreia ar fi existat deja un precedent în materie. *Obiter dictum*, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare; din contră, aceste erori trebuie corectate pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securități sporite a raporturilor juridice” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.532 din 17 iulie 2014).

48. Mai mult, Curtea reține că această prevedere — art.II alin.(1) din Legea nr.249/2006 — a fost constatată ca fiind neconstituțională — pentru alte motive, respectiv încălcarea art. 78 din Constituție — prin Decizia nr.61 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2007.

49. Așadar, Curtea nu poate califica ordonanța de urgență criticată ca fiind o normă tranzitorie, specială, derogatorie, de suspendare sau cu aplicare limitată în timp, ceea ce duce la concluzia că Guvernul a optat pentru un procedeu legislativ *sui generis*, neprevăzut în Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care să nu permită aplicarea prevederilor art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit. g[1]) din Legea nr.393/2004 în privința aleșilor locali care și-au exprimat opțiunea cu privire la partidul politic, organizația minorității naționale din care doresc să facă parte sau să devină independenți. În consecință, Guvernul, adoptând o atare ordonanță de urgență, a încălcat normele de tehnică legislativă și, implicit, dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

50. De asemenea, Curtea reține că o atare modalitate de reglementare, contrară tehnicii legislative și care a dus la paralizarea efectelor art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin.(2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004, încalcă art.1 alin.(3) din Constituție referitor la statul de drept.

(3) ***Efectele deciziei Curții Constituționale***

51. Având în vedere neconstituționalitatea extrinsecă astfel reținută, aceasta afectează actul normativ în ansamblul său (Decizia nr.1.221 din 12 noiembrie 2008 sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014). De asemenea, Curtea reține că viciul de neconstituționalitate extrinsecă nu poate fi acoperit prin adoptarea unei legi de aprobare. De aceea, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 este neconstituțională în ansamblul său.

52. 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 2009, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014). În privința efectelor concrete ale prezentei decizii, Curtea constată că Parlamentul va trebui să respingă prin lege ordonanța de urgență neconstituțională, cu menționarea expresă a art.147 alin.(2) din Constituție (a se vedea în acest sens și Decizia nr.98 din 5 aprilie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 18 mai 2001), și 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.55/2014 (respectiv între data de 2 septembrie 2014 și data publicării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României, Partea I), pentru a le pune de acord cu decizia Curții Constituționale. În acest context, Curtea reamintește faptul că deciziile sale 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.

53. 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:

1. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că prevederile Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală sunt neconstituționale.

2. Parlamentul, în baza art.115 alin.(8) și art.147 alin.(2) din Constituție, urmează să reglementeze, prin legea de respingere, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru a le pune de acord cu decizia Curții Constituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 17 decembrie 2014.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară care a promovat soluția pronunțată prin Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, considerăm că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii **privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală** trebuia respinsă pentru următoarele motive:

Chestiuni prealabile cu privire la aprobarea ordonanței și competența Curții Constituționale

Deși Curtea a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a legii de aprobare, motivarea sesizării se bazează exclusiv pe neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014, susținându-se că un eventual viciu de neconstituționalitate al ordonanței de urgență nu poate fi acoperit prin legea de aprobare.

În acest context, se pune întrebarea dacă Curtea Constituțională putea exercita un control de constituționalitate *a priori* a unui act normativ care nu mai este în vigoare, având în vedere caracterul temporar al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală. Curtea Constituțională, în prealabil, ar fi trebuit să verifice dacă este competentă să soluționeze atât pe formă, cât și pe fond această obiecție de neconstituționalitate.

Este adevărat că, potrivit jurisprudenței instanței de contencios constituțional, ordonanța face corp comun cu legea, însă, aceasta în situația în care această ordonanță există, este în vigoare. În situația de față, sesizarea cu obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală, în ceea ce privește o eventuală neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014, este lipsită de conținut, întrucât acest act normativ nu mai este în vigoare, în virtutea caracterului său temporar.

1. Potrivit prevederilor art.115 alin.(3) și (7) din Constituție ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare, atunci când această lege o cere, precum și ordonanțele de urgență se supun aprobării Parlamentului. Deși Legea fundamentală nu prevede expres, este evident că această cerință se referă numai la ordonanțele care sunt în vigoare la data aprobării lor de către Parlament. Or, în cauza pe care o analizăm Ordonanța de urgență a Guvernului nr.55/2014 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.646 din 2 septembrie 2014, iar din cuprinsul acesteia rezultă că valabilitatea ei a încetat după expirarea termenului de 45 de zile de la data intrării în vigoare. Aceasta înseamnă că dacă, de la data intrării ei în vigoare și până la data examinării acesteia de către Parlament, ordonanța a încetat să mai fie în vigoare, aprobarea Parlamentului rămâne fără obiect, proiectul de lege devenind caduc.

În acest sens, literatura de specialitate s-a pronunțat explicit. Astfel, în lucrarea sa *Legistica formală. Introducere în tehnica legislativă*, Ediția a 3-a, pag. 278—280, profesorul Ioan Vida subliniază că „ordonanțele abrogate sau cele care au ieșit din vigoare, ca urmare a ajungerii la termen, nu mai pot face obiectul unei legi de aprobare sau de respingere. Prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, care se referă la aprobarea sau respingerea ordonanțelor, au în vedere doar ordonanțele existente, cele care sunt în vigoare, nu și pe cele inexistente, ale căror efecte juridice au încetat. În opinia noastră, Parlamentul poate respinge orice, în afara neantului; ceea ce nu există nu poate fi nici acceptat, nici respins prin lege. Voința generală se cere a fi păstrată în limitele sale raționale. Depășirea acestora ne îndepărtează de ceea ce suntem, de raționalitatea actului legislativ." Deși analiza autorului se referă la cazul ordonanțelor simple, este evident că soluția este aplicabilă *mutatis mutandis* și în cazul ordonanțelor de urgență.

Aceeași concluzie a fost susținută și în lucrarea *Constituția României*, comentariu pe articole, realizată sub coordonarea prof. I. Muraru și E. S. Tănăsescu, pag. 1101—1102, unde se menționează următoarele cu privire la prevederile art.115 alin. (7) din Constituție: „Aceste dispoziții au în vedere doar **ordonanțele** existente, cele care sunt în vigoare, nu și pe cele ale căror efecte juridice au încetat pentru că au fost adoptate sau abrogate de Parlament. Parlamentul poate respinge orice, în afara neantului; ceea ce nu există nu poate fi nici acceptat, nici respins prin lege. De altfel, examinarea unei ordonanțe abrogate sau care a ieșit din vigoare ca urmare a ajungerii la termen este lipsită de sens și sub aspectul consecințelor sale."

În aceste condiții, obiecția trebuia respinsă ca inadmisibilă.

Reflecțiile și aserțiunile cuprinse în considerentele deciziei cu privire la faptul că ordonanța nu ar fi nici o reglementare derogatorie, nici o suspendare în sensul art.66 din Legea nr. 24/2000 și nici o normă cu aplicare limitată în timp neagă *a priori* caracteristicile actului normativ, expres prevăzute în cuprinsul său.

Indiferent cât de corecte pot fi definirile prezentate, din cuprinsul actului normativ rezultă cu certitudine că voința *legiuitorului delegat* a fost aceasta: să ia o măsură tranzitorie, cu caracter derogatoriu și aplicabilitate limitată în timp, cu o durată expres determinată.

De altfel, cu privire la posibilitatea suspendării temporare a unei prevederi legale, Curtea Constituțională a confirmat expres o asemenea ipoteză prin Decizia nr.46 din 12 februarie 2002, prin care a statuat că „în cazul în care condițiile economice, financiare sau sociale o impun, legiuitorul poate suspenda temporar aplicarea unor dispoziții legale, printr-un act normativ de același nivel. În acest sens trebuie arătat că ordonanța de urgență a Guvernului are putere de lege".

Decizia citată (ca și altele) lămurește cum se vede și puterea normativă a ordonanței — egală cu a legii, și răspunde criticilor potrivit cărora prin ordonanța de urgență analizată Guvernul s-ar fi substituit Parlamentului.

Tot cu privire la ipoteza suspendării temporare a unor prevederi legale și la efectele dispozițiilor de suspendare, Curtea Constituțională a statuat următoarele prin Decizia nr.37 din 25 ianuarie 2005: „Curtea reține că textele de lege prin care s-a dispus suspendarea acordării primei pentru concediul de odihnă au avut caracter temporar, iar efectele lor au încetat la data prevăzută pentru aplicare. Astfel, dispozițiile art.III alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2001 și-au încetat aplicarea la data de 1 ianuarie 2002, cele ale art.12 alin.(4) din Legea nr.743/2001, la 31 decembrie 2002, ale art.10 alin.(3) din Legea nr.631/2002 și ale art.9 alin.(7) din Legea nr. 507/2003, la 31 decembrie 2003, respectiv la 31 decembrie 2004. În consecință, în conformitate cu prevederile art.29 alin. (1) din Legea nr.47/1992, potrivit cărora Curtea Constituțională nu se poate pronunța decât asupra constituționalității unui text de lege în vigoare, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.III alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2001, ale art.12 alin.(4) din Legea nr.743/2001 și ale art.10 alin.(3) din Legea nr.631/2002 urmează a fi respinsă ca fiind inadmisibilă".

De remarcat că, în cazul pe care îl analizăm nu suntem în situația avută în vedere de jurisprudența Curții Constituționale cu privire la competența ei de a examina constituționalitatea unor prevederi legale abrogate ale căror efecte se produc în continuare. În plus, în mod cert această jurisprudență se referă la controlul *a posteriori*.

2. În cazul în care s-ar trece peste aspectul de inadmisibilitate, obiecția de neconstituționalitate trebuia respinsă ca neîntemeiată întrucât nu se putea reține că au fost încălcate prevederile art.115 alin.(4) din Constituție și nici cele ale art. 147 alin.(4). Concluzia că nu ar fi existat o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată și că nu s-a demonstrat necesitatea adoptării unei ordonanțe de urgență constituie mai degrabă o preluare a susținerilor partizane ale autorilor sesizării decât rezultatul unei analize aprofundate și obiective a realităților politice existente înainte de promovarea ordonanței. Susținerile că în realitate s-ar fi dorit emiterea acestei ordonanțe de urgență doar pentru coagularea unor majorități politice în cadrul autorităților publice locale, altele decât cele reflectate prin alegeri, și pentru crearea unui avantaj politic la adoptarea anumitor decizii constituie în fapt doar

răstălmăciri ale motivelor invocate de Guvern pentru demonstrarea stării excepționale și a urgenței, putând fi apreciate și procese de intenție. Prin măsurile temporare prevăzute în ordonanța de urgență nu s-a urmărit constituirea altor majorități decât cele rezultate din alegeri ci, dimpotrivă, respectarea programului politic asumat de aleșii locali în alegeri, sens în care s-a pronunțat și Curtea Constituțională prin Decizia nr.419 din 26 martie 2009.

În realitate, așa cum rezultă din preambulul ordonanței și din cuprinsul ei, Guvernul a stabilit măsurile criticate tocmai pentru a respecta opțiunea electoratului astfel cum a fost manifestată la alegerile locale, așadar tocmai pentru a preveni „alterarea/denaturarea" voinței acestuia.

După cum se cunoaște, la alegerile locale din anul 2012 Alianța „Uniunea Social Liberală" a obținut o majoritate considerabilă, candidând în cele mai multe cazuri pe liste unice pentru toate funcțiile din administrația locală: consiliul local, consilier județean, primar sau președinte de consiliu județean. Pe aceste liste, candidații, deși au fost nominalizați și cu precizarea partidului de care aparțin, candidatura în sine aparținea listei electorale a USL.

Candidații nu s-au prezentat în fața electoratului cu programe proprii sau cu programele partidului lor, ci cu programul și promisiunile alianței. Cazurile în care cele două partide au prezentat candidați separați au fost mai puține.

În aceste condiții este evident că opțiunea electoratului s-a bazat nu atât pe persoana candidatului sau a partidului său, ci pe programul, pe angajamentele și promisiunile alianței. La rândul lor, aleșii poartă răspunderea față de cei care i-au ales pentru modul în care își îndeplinesc obligațiile pe care și le-au asumat.

Considerațiile exprimate mai sus au fost consemnate printr-o bogată jurisprudență a Curții Constituționale. Astfel, în Decizia nr.273 din 24 februarie 2009 s-a menționat că „cetățenii, prin votul lor, exprimă opțiuni între diversele programe politice ale partidelor care participă la scrutinul electoral și mai puțin cu privire la candidați, în considerarea calităților și a meritelor acestora, sau a unor promisiuni pentru care nu au rezerve să le facă în perioada campaniilor electorale". În cuprinsul Deciziei nr. 280 din 23 mai 2013 Curtea a considerat că „votul alegătorului exprimă opțiunea pentru programul unui partid și nu pentru un anumit candidat". De asemenea, prin Decizia nr.915 din 18 octombrie 2007 a stabilit că prevederile legislației în vigoare urmăresc „asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului".

În ceea ce privește invocarea rolului partidelor în justificarea soluției pronunțate ni se pare relevant și important să evocăm și o altă concluzie a Curții cuprinsă în Decizia nr.1.461 din 8 noiembrie 2011: „Este adevărat că, potrivit art.8 alin.(2) din Constituția României, partidele politice «contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor...», însă acest rol nu poate fi extins și la deciziile pe care organele alese ale administrațiilor publice locale urmează să le adopte, pentru că altfel imixtiunea partidelor politice în funcționarea administrației publice locale ar conduce la încălcarea unor principii constituționale, printre care și cel al autonomiei locale. Partidele politice au un rol esențial în constituirea organelor de conducere ale administrației publice locale, prin promovarea și susținerea candidaților în alegerile locale, însă odată aleși acești candidați sunt reprezentanții comunității locale și nu ai unui partid politic. Ei se bucură de privilegiul ingratitudinii față de partidul care i-a promovat în alegeri, datorită faptului că după data validării îndeplinesc o funcție publică în virtutea unui jurământ care face abstracție de orice apartenență la un partid politic sau la o organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale".

Este evident că referirile la programul politic al partidului, în cazul nostru se aplică *mutatis mutandis* la alianța politică, ea fiind aici competitorul electoral.

Această logică a așezării relațiilor dintre aleși, alegători și competitorii electorali a fost în mod cert dereglată odată cu apariția „rupturii politice" în cadrul USL.

În funcționarea autorităților locale au apărut multe disfuncționalități și anomalii. Aleșii locali s-au confruntat cu dilema de a vota împotriva programului politic asumat ca să respecte indicația partidului, riscând să își supere electoratul, sau de a vota programul, riscând represaliile partidului. Alternativa era absenteismul ori abținerea.

În cazul în care mandatul alesului înceta prin orice mod accederea supleantului întâmpina obstrucțiile procedurale ale colegilor.

În acest fel, funcționarea primăriilor, a consiliilor locale și județene a marcat serioase sincope și chiar blocaje, aspecte care n-au avut un caracter izolat, cuprinzând numeroase autorități, în acest fel aducându-se grave prejudicii atât acestora, cât și cetățenilor.

Susținerea că asemenea blocaje își găseau rezolvare în cadrul juridic actual minimalizează practic consecințele evocate și nu ține cont de realitatea faptelor, de amploarea lor.

Așadar, a existat o situație extraordinară care a impus o intervenție de urgență a Guvernului, cu atât mai mult cu cât Parlamentul era în vacanță, iar în fața autorităților locale apăreau probleme grave legate de execuția bugetară și adoptarea noilor bugete.

3. În ceea ce privește pretinsa încălcare a prevederilor art. 147 alin.(4) din Constituție în raport cu situația consilierilor locali și județeni, aceasta nu este demonstrată. Se evocă faptul că în perioada 2007—2014 Curtea a pronunțat peste 20 de decizii prin care a statuat că art.9 alin.(2) lit.h[1]) și art.15 alin. (2) lit.g[1]) din Legea nr.393/2004 sunt constituționale și sunt prezentate exemplificativ câteva din aceste decizii. Nu se subliniază însă prin ce anume nu a fost respectată obligativitatea acestora.

Ordonanța de urgență nu neagă și nu modifică textele menționate. Se suspendă temporar doar aplicabilitatea lor din motive justificate, operațiune frecventă în practica legislativă. Pe de altă parte, fiecare decizie dintre cele avute în vedere s-a referit la aspecte particulare ale unor cazuri de migrațiune politică, or în cazul pe care îl analizăm, situația de fapt prezintă o specificitate aparte, nemaiîntâlnită, putând fi calificată excepțională. Nu există între situația ordonanței de urgență analizate și celelalte cazuri o identitate nici a stărilor de fapt și nici a conținutului normativ al reglementărilor ce au făcut obiectul controlului de constituționalitate.

4. Raportarea motivării deciziei și la pretinsa încălcare a prevederilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție este nejustificată. În primul rând, în cele de mai sus am demonstrat netemeinicia constatării neconstituționalități reglementării criticate în raport cu prevederile art.115 alin.(4) și art.147 alin.(4), astfel că abordarea competenței Curții de a se pronunța și la alte texte constituționale nu se mai poate pune. Pe de altă parte, criticile aduse unor texte din Legea nr.24/2000 care ar fi încălcate sunt mai mult de nivelul afirmațiilor. Am exemplificat deja, inclusiv din jurisprudența Curții Constituționale, precedentele uzuale de derogări, suspendări de aplicare, dispoziții cu caracter temporar.

5. În ceea ce privește efectele deciziei Curți Constituționale, concluzia majorității potrivit căreia Parlamentul va trebui să respingă prin lege ordonanța de urgență, iar decizia Curții trebuie pusă în aplicare în sensul restabilirii stării de neconstituționalitate este nefirească și exagerată, excedând competenței Curții Constituționale și nesocotind principiul suveranității legislative a Parlamentului consfințit prin art.61 din Constituție.

Textul invocat în sprijinul concluziei, respectiv art.147 alin. (2) din Constituție, stabilește pentru Parlament în cazurile de neconstituționalitate doar obligația de a reexamina dispozițiile respective pentru a le pune de acord cu decizia Curții Constituționale. Textul nu îndreptățește Curtea să dea indicații puterii legislative cum să pună de acord textele și cu atât mai puțin să se substituie acesteia. De altfel, Curtea Constituțională a statuat în numeroase decizii că nu poate fi un legiuitor pozitiv. Profesorul Ion Deleanu, în lucrarea sa *Instituții și proceduri constituționale — în dreptul român și în dreptul comparat*, subliniază la pag. 839 că „Parlamentul nu poate fi obligat sa legifereze” și că în asemenea situații „nimic nu împiedică Parlamentul să reconsidere legea în ansamblul ei”. În literatura de specialitate s-au remarcat dificultatea și complexitatea operațiunii de punere de acord și mai ales problema rezolvării efectelor juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței potrivit prevederilor art.115 alin.(8) din Constituție. Stabilirea unor asemenea măsuri trebuie făcută potrivit principiilor care diriguiesc aplicarea în timp a legii, în funcție și de cronologia dispozițiilor legale implicate în acest proces. În orice caz este obligatorie evitarea retroactivității dispozițiilor din legea de aprobare sau respingere a ordonanței. În privința problemei neretroactivității legii, în raport cu restabilirea stării de constituționalitate care ar presupune aplicarea textului suspendat prin ordonanță, deci și pierderea calității alesului local, sunt foarte sugestive și pertinente concluziile Curții Constituționale stabilite în cuprinsul Deciziei nr.61 din 18 ianuarie 2007: „Nu se poate pretinde unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită anterioară intrării în vigoare a unei legi care reglementează sau modifică, pentru viitor, această conduită. Subiectul de drept nu putea să prevadă conținutul noilor reglementări în domeniu adoptat de legiuitor, iar comportamentul său este unul normal dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept atunci în vigoare”.

De altfel, în legătură cu problema efectelor deciziei, fără alte considerații, redăm o concluzie definitorie a Curții Constituționale cuprinsă în considerentele Deciziei nr.766 din 15 iunie 2011: „În ceea ce privește deciziile prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții care nu mai sunt în vigoare, Curtea constată că acestea nu produc efecte retroactive, ci exclusiv pentru viitor. Dispozițiile neconstituționale nu se vor mai aplica în cauza în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate și nici în cauzele pendinte în fața instanțelor judecătorești în care respectivele dispoziții sunt aplicabile. Așa fiind, efectele deciziei de admitere se limitează exclusiv asupra aplicării în timp a dispoziției sancționate, căreia i se refuză ultraactivitatea întemeiată pe principiul *„tempus regit actum”*, iar nu și asupra existenței normei în dreptul pozitiv, care, în urma abrogării sau ajungerii la termen survenite anterior momentului în care se realizează controlul de constituționalitate, a trecut în stare pasivă. Cu alte cuvinte, decizia Curții prin care se admite excepția de neconstituționalitate este general obligatorie și are putere numai pentru viitor în toate situațiile juridice în care norma care nu mai este în vigoare continuă să își producă efectele juridice neconstituționale, în virtutea principiului *tempus regit actum*.

Pentru toate aceste argumente, considerăm că obiecția de neconstituționalitate trebuia în principal respinsă ca inadmisibilă, iar în subsidiar, dacă s-a trecut peste acest aspect, trebuia respinsă ca neîntemeiată.

Judecător,
prof. univ. dr. **Valer Dorneanu**

Judecător,
prof. univ. dr. **Tudorel Toader**

OPINIE CONCURENTĂ

1. În acord cu soluția adoptată — cu majoritate de voturi — prin Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, aceea de constatare a neconstituționalității dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală în raport cu art.1 alin.(3) și (5), art.115 alin.(4) și art.147 alin. (4) din Constituție, considerăm că trebuia constatată neconstituționalitatea acestui act normativ și în raport cu dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție — text constituțional invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate — pentru considerentele ce vor fi dezvoltate în cele ce urmează.

2. Potrivit art.115 alin.(6) din Constituție, ordonanțele de urgență *„nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului”*. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că „sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic (instituțiile cuprinse în titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale)” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014). Așadar, instituțiile fundamentale ale statului au „statut constituțional” (Decizia nr.104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.73 din 6 februarie 2009).

3. Astfel, Curtea a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului, spre exemplu, Curtea de Conturi (Decizia nr.544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.568 din 30 iunie 2006, sau Decizia nr.1.555 din 17 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.916 din 28 decembrie 2009), Președintele României (Decizia nr.1.133 din 27 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.851 din 12 decembrie 2007), Consiliul Superior al Magistraturii (Decizia nr.1.133 din 27 noiembrie 2007 sau Decizia nr.230 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013), Înalta Curte de Casație și Justiție (Decizia nr.104 din 20 ianuarie 2009), Consiliul Suprem de Apărare a Țării (Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009), serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale (Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009), Ministerul Public (Decizia nr.297 din 23 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.328 din 18 mai 2010), consiliile locale, primarii și consiliile județene (Decizia nr.1.105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 8 octombrie 2010) sau Curtea Constituțională (Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012).

4. Curtea, în jurisprudența sa, a mai stabilit că „se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. În continuare, Curtea a arătat că „verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 25 noiembrie 2008).

5. Cât privește înțelesul sintagmei „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului”, Curtea, prin Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009 sau Decizia nr.230 din 9 mai 2013, a statuat că aceasta vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora — structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.” De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr.1.105 din 21 septembrie 2010). Totuși, atunci când este vizată structura organizatorică a unei instituții fundamentale a statului ea trebuie să fie aptă să afecteze capacitatea administrativă și funcționarea

acesteia (Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014).

6. Așadar, primarul, consiliul local și consiliul județean sunt instituții fundamentale ale statului în sensul art.115 alin.(6) din Constituție, acestea fiind reglementate prin art.121—122 din Constituție, iar sintagma „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului" vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora — structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc." Prin urmare, ordonanțele de urgență ar putea fi adoptate numai dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în privința regimului juridic al instituțiilor fundamentale.

7. Este evident faptul că orice ordonanță de urgență care se referă, indiferent în ce mod, la regimul juridic al acestor autorități produce o modificare a acestuia. O atare concluzie rezultă din faptul că detalierea regimului juridic al acestor autorități este, prin excelență, realizată prin norme de natura legii, având în vedere că textul Constituției menționează doar că ele sunt alese și funcționează în condițiile legii [art.121 alin.(1) și (2), respectiv art.122 alin.(2) din Constituție], respectiv le stabilește rolul constituțional pe care îl îndeplinesc [art.121 alin.(2) și art.122 alin.(1) din Constituție]. Însă, tot atât de evident este și faptul că aprecierea caracterului pozitiv al acestor modificări trebuie realizată prin raportare atât la rolul pe care Constituția îl atribuie acestor autorități, în sensul ca modificările să nu producă o fragilizare sau o schimbare directă sau indirectă a acestuia, cât și la modul de alegere și funcționare a acestora, în sensul de a nu se denatura voința corpului electoral și de a nu se împiedica funcționarea acestor autorități. Rezultă așadar că regimul juridic al acestor autorități trebuie să reflecte deopotrivă **alegerea, funcționarea și rolul lor, acestea definindu-se ca elemente componente ale regimului lor juridic**.

8. Considerăm că în jurisprudența Curții nu au fost fixate în mod exhaustiv elementele componente ale regimului juridic al instituțiilor fundamentale, deciziile citate în cadrul deciziei la care se redactează prezenta opinie concurentă vizând mai degrabă **subcomponentele** a două dintre elementele componente ale regimului juridic al acestor autorități, respectiv cele ale **funcționării și rolului** lor constituțional. Așadar, **Curtea nu s-a referit în jurisprudența sa la alegerea**, în speță, a **autorităților administrației publice locale ca element component al regimului juridic al acestora**, întrucât nu s-a confruntat cu o asemenea situație, respectiv ca printr-o ordonanță de urgență să se afecteze chiar modul de alegere al acestor autorități.

9. Stabilind faptul că alegerea este un element component definitoriu al regimului juridic, observăm faptul că ea *eo ipso* califică aceste autorități ca fiind elective, și nu numite printr-o decizie a vreunei autorități a statului. Această observație este una esențială, întrucât din caracterul lor electiv decurge, în mod implicit, faptul că ele trebuie să reflecte voința corpului electoral care și-a manifestat **opțiunea politică în mod liber și irevocabil** într-un sens sau altul. Schimbarea compoziției și configurației politice sau a apartenenței politice prin ordonanță de urgență afectează în sens negativ chiar modul de alegere al acestor autorități, alegerea democratică prin vot a acestora devenind, în fapt, un demers inutil din moment ce rezultatul său poate fi oricând modificat/alterat/denaturat după bunul plac și opțiunea subiectivă a Guvernului.

10. Concluzionând, apreciem că regimul juridic al autorităților administrației publice locale cuprinde **trei elemente componente** care se circumscriu alegerii, funcționării și respectării rolului lor constituțional, iar ordonanța de urgență analizată a afectat în sens negativ componenta modului de alegere a acestora, ceea ce echivalează cu afectarea directă a regimului lor juridic. Așadar, rezultă o încălcare a dispozițiilor art. 115 alin.(6) din Constituție, aspect pe care Curtea, prin decizia sa, ar fi trebui să îl rețină ca atare.

11. Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că ar fi trebuit constatată neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2014 și prin raportare la art.115 alin.(6) din Constituție.

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