

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 619

din 3 octombrie 2018

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Simina Popescu-Marin	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul prevederilor art. 146 lit. a) și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată.

2. Cu Adresa nr. CP/1.272 din 30 iulie 2018, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.198 din 30 iulie 2018 și care constituie obiectul Dosarului nr. 1.214A/2018.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate critici extrinseci și intrinseci de neconstituționalitate.

4. Sub aspect extrinsec, autorul sesizării consideră că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României a fost adoptată cu încălcarea art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Susține că, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului (spre exemplu, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018), în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originală a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

5. Referitor la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968, distinct de modificările propuse de inițiator și adoptate de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră sesizată, în cadrul procedurii legislative derulate la nivelul Senatului, în calitate de Cameră decizională, a fost introdus un nou articol, art. 10, cu următorul conținut: „*Se interzice orice modificare a limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora, decurgând din Constituție, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte.*”

6. Potrivit Expunerii de motive și formei inițiatorului, propunerea legislativă a fost inițiată „având în vedere numeroasele modificări legislative intervenite din anul 1981 și până în prezent, care au dus la modificări privind componența, denumirile și statutul unităților administrativ-teritoriale, și ținând cont că, în principal, autoritățile administrației publice centrale

și locale și chiar organizațiile neguvernamentale folosesc în activitatea curentă date cu privire la organizarea administrativ-teritorială a țării”, impunându-se soluționarea situațiilor în care scrierea denumirii localităților se face incorect.

7. Prin raportare la criteriul referitor la existența unor deosebiri majore de conținut juridic, autorul sesizării consideră că art. 10, introdus în Camera decizională, nu a fost discutat de Camera Deputaților și nici nu se regăsește în forma inițiatorului. Mai mult, o astfel de modificare substanțială, care vizează introducerea unei interdicții, pentru legiuitor, de modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care determină modificarea ponderii cetățenilor aparținând minorităților naționale, nu are nicio legătură cu aspecte care țin de actualizarea denumirilor acestor unități administrativ-teritoriale și nici cu actualizarea prevederilor din Legea nr. 2/1968.

8. Fiind o modificare distinctă atât față de scopul inițiatorului, cât și față de dispozițiile dezbătute de prima Cameră sesizată, pentru respectarea principiului bicameralismului era necesar ca asupra unei astfel de modificări să se pronunțe și Camera Deputaților. Separat de această modificare substanțială, în procedura de legiferare derulată la nivelul Senatului au fost introduse alte două amendamente, modificându-se art. 11 și anexa la lege.

9. Or, Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că: „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală” (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008). Așadar, modificarea adusă în Senat și introducerea unor prevederi care vizează cu totul alte aspecte decât cele avute în vedere de inițiator și dezbătute de Camera Deputaților încalcă principiul bicameralismului.

10. Prin raportare la criteriul referitor la existența unei configurații semnificativ diferite, autorul sesizării susține că în forma adoptată de Senat există două puncte suplimentare, art. 1 pct. 7 și art. 1 pct. 10, dar și o completare a anexei (*Documentar — Situație statistică privind organizarea teritoriului României*), care nu se regăseau în forma adoptată de Camera Deputaților. Abrogarea art. 6—8 din Legea nr. 2/1968 printr-un singur punct — art. 1 pct. 5 din forma adoptată de Senat — și celelalte modificări adoptate de Camera decizională conduc și la o configurație diferită a celor două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în situația în care o propunere legislativă adoptată de Camera de reflecție cuprindea

un articol, iar forma adoptată de Camera decizională cuprindea două articole (a se vedea Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018).

11. Totodată, autorul sesizării consideră că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

12. Astfel, prin art. I pct. 7 din legea dedusă controlului instanței de contencios constituțional se introduce art. 10, care reglementează interdicția modificării limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale ce are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în acea unitate, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora. Această normă excedează obiectului de reglementare al legii criticate și contravine normelor de tehnică legislativă referitoare la unitatea reglementării în materie, prevăzute de art. 14 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, art. I pct. 7 din lege nu putea fi integrat în conținutul normativ al legii criticate, întrucât obiectul de reglementare al acestor dispoziții, prin raportare la obiectul legii criticate, diferă în mod esențial. Ținând seama și de art. 120 alin. (2) din Constituție, autorul susține că modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale face obiectul reglementării Legii administrației publice locale nr. 215/2001, iar nu al Legii nr. 2/1968, cele două acte normative având obiecte de reglementare diferite. Legea nr. 215/2001 reglementează regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea administrației publice locale, în timp ce Legea nr. 2/1968 are ca obiect organizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale. În consecință, autorul obiecției consideră că se încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în ceea ce privește cerințele de claritate și previzibilitate a legii.

13. În același timp, autorul obiecției consideră că prin legea criticată se intervine legislativ asupra întregului conținut normativ al actului supus modificării, ceea ce impunea, în acord cu dispozițiile art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, adoptarea unei noi reglementări, cu consecința abrogării Legii nr. 2/1968. Din această perspectivă, dispoziția de republicare, prevăzută la art. III din cuprinsul legii criticate, este, practic, fără obiect, întrucât între legea de modificare și forma republicabilă există identitate de conținut normativ, singura diferență fiind de ordin tehnic-legislativ. Așadar, soluția legislativă cuprinsă în legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește normele de tehnică legislativă și prin aceasta contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, de vreme ce respectarea standardelor de claritate și predictibilitate ale legii reprezintă o cerință de rang constituțional.

14. Din perspectiva motivelor de neconstituționalitate intrinsecă, autorul susține că, prin art. I pct. 3 din lege referitor la art. 4 alin. (1) și (2) din Legea nr. 2/1968, se modifică definiția legală a orașului și a municipiului. Consideră că termenii utilizați și aspectele luate în considerare pentru definirea acestor unități administrativ-teritoriale sunt neclare. Simpla utilizare a adjectivului „mare”, respectiv a gradului de comparație „mai mare” drept criterii, fără indicarea unui termen de referință, generează riscul unei aplicări subiective, arbitrare a legii, ceea ce determină o imprevizibilitate a aplicării normei.

15. Totodată, autorul obiecției arată că, pe de o parte, art. I pct. 7 din legea criticată introduce un nou articol, art. 10, referitor la interdicția modificării limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză. Pe de altă parte, potrivit art. 131 din Legea nr. 215/2001, „Prevederile art. 19, art. 39 alin. (7) și ale art. 76 alin. (2)—(4)” din acest act normativ „sunt aplicabile și în cazul în care, din diferite motive, după intrarea în vigoare a prezentei legi, ponderea cetățenilor aparținând unei

minorități naționale scade sub procentul prevăzut la art. 19”, respectiv de 20% din numărul locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială. Totodată, potrivit art. 22 din Legea nr. 215/2001: „*Delimitarea teritorială a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor se stabilește prin lege. Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege și numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum, care se organizează potrivit legii.*”

16. Din coroborarea acestor norme, autorul obiecției trage concluzia că populația dintr-o unitate administrativ-teritorială își poate manifesta voința cu privire la modificarea limitelor teritoriale ale respectivei unități prin referendum. De asemenea, dispozițiile constituționale privind suveranitatea permit exprimarea voinței unei comunități în raport cu necesitățile economice. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că, potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție, „*Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe.*” Organizarea administrativă a teritoriului înseamnă delimitarea acestuia, potrivit unor criterii economice, sociale, culturale, de mediu, populație etc., în unități administrativ-teritoriale, în scopul organizării și funcționării administrației publice locale în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice, precum și al eligibilității autorităților administrației publice locale (a se vedea Decizia nr. 1.177 din 12 decembrie 2007).

17. Prin urmare, autorul apreciază că exigențele constituționale referitoare la organizarea teritoriului, suveranitate și autonomie locală nu permit instituirea unei interdicții cu privire la exprimarea voinței cetățenilor dintr-o unitate administrativ-teritorială în ceea ce privește modificarea limitelor teritoriale ale acesteia.

18. În plus, circumstanțierea unei astfel de interdicții, prin raportare la un scop sau efect ce ar conduce la schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și la afectarea drepturilor și libertăților acestora este neclară și imposibil de stabilit. „Calificarea unei astfel de acțiuni, prin raportare la un alt scop și efect decât cel de delimitare teritorială, astfel încât aceasta să se înscrie în ipoteza interdicției, este imposibil de realizat”, nefiind „stabilită entitatea care va analiza scopul și va constata efectul” și nefiind „prevăzute consecințele încălcării acestei interdicții”. Din această perspectivă, autorul obiecției consideră că norma criticată nu respectă cerințele de claritate a legii, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

19. 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 comunica punctul lor de vedere.

20. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr. 2/8.004 din 10 septembrie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.716 din 10 septembrie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea ce face obiectul Dosarului Curții nr. 1.214A/2018, prin care susține că aceasta este neîntemeiată. Invocând aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului, consideră că propunerea legislativă în cauză a fost adoptată de Camera Deputaților și trimisă spre dezbatere Senatului, cu aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „*După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv.*” Cu privire la interpretarea sintagmei „*decide definitiv*”, utilizată în art. 75 alin. (3) din Constituție, se arată că aceasta „nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră

sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări”, iar, „în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator” (Decizia Curții Constituționale nr. 624 din 26 octombrie 2016). Din acest punct de vedere, consideră că, în calitate de Cameră decizională, Senatul a respectat principiului constituțional pretins a fi fost încălcat, „întrucât modificările operate în cursul procedurii legislative desfășurate la Camera Deputaților au avut în vedere aceeași materie pe care a reglementat-o și Senatul”.

21. Față de susținerea autorului sesizării referitoare la încadrarea art. 1 pct. 7 din legea criticată în dispozițiile Legii nr. 215/2001, arată că, verificând obiectul de reglementare al Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se poate constata că dispozițiile acestei legi privesc organizarea autorităților administrației publice locale, respectiv reglementări cu privire la constituirea și funcționarea consiliului local, atribuțiile primarului și ale viceprimarului, constituirea și componența consiliului județean, actele administrației publice locale etc., nicidecum reglementări privitoare la limitele teritoriale ale județelor, orașelor și comunelor, astfel cum sunt acestea reglementate prin Legea nr. 2/1968, republicată, cu modificările ulterioare. De asemenea, consideră că autorul sesizării de neconstituționalitate, în mod eronat, aduce în sprijinul susținerii sale dispozițiile art. 19, art. 39 alin. (7) și ale art. 76 alin. (2)–(4) din Legea nr. 215/2001, deoarece acestea privesc exclusiv folosirea limbii materne la nivelul administrației publice locale.

22. În speță, art. 10, noul articol introdus, vizează o situație de excepție, și anume „interzicerea modificării limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorităților naționale în unitatea administrativ-teritorială”, în vederea eliminării oricăror situații de discriminare pe bază de naționalitate și înlăturării oricăror abuzuri ce ar putea apărea prin încălcarea legii.

23. De asemenea, cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, consideră că limbajul juridic al modificărilor vizate este clar, întrucât în conținutul legii nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precis, fiind redactat într-un stil specific normativ 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 actul normativ de bază în care se integrează, iar detalierea diferitelor situații procedurale este departe de a fi ambiguă, fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea Legii nr. 24/2000. În fine, arată că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 733 din 10 iulie 2012, instanța de contencios constituțional s-a pronunțat asupra aspectelor privitoare la lipsa de claritate și previzibilitate, în sensul că acestea nu reprezintă o veritabilă critică de neconstituționalitate, ci vizează, în fapt, probleme de aplicare a legii, Parlamentul având competența de a interveni pe calea unor modificări, completări sau abrogări, pentru a asigura ordinea juridică necesară.

24. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

25. Actul de sesizare în Dosarul Curții Constituționale nr. 1.214A/2018 are ca **obiect al criticilor de**

neconstituționalitate dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, în ansamblul său, precum și art. 1 pct. 7 din legea supusă controlului, prevederi care au următorul cuprins: „După articolul 9 se introduce un nou articol, art. 10, cu următorul cuprins:

Art. 10. — Se interzice orice modificare a limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora decurgând din Constituție, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte.”

26. Dispozițiile din Constituție invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art. 61 alin. (2) potrivit căruia „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat” și art. 75 privind sesizarea Camerelor.

27. În vederea soluționării prezentei obiecții, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a obiecției trebuie realizată prin raportare la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuiia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.” Astfel, Curtea constată că actul normativ supus controlului de constituționalitate este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizarea fiind formulată de Președintele României, subiect de drept care întrunește, potrivit dispozițiilor legale, calitatea de titular al sesizării Curții Constituționale cu obiecția de neconstituționalitate.

28. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a obiecției trebuie realizată și prin raportare la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia „În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile”. Cu privire la acest aspect, Curtea constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României a fost adoptată de Senat, Cameră decizională, în data de 5 iulie 2018, la aceeași dată fiind depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii. La data de 11 iulie 2018, legea adoptată a fost trimisă spre promulgare Președintelui României. Sesizarea formulată de Președintele României a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 30 iulie 2018. Termenele reglementate prin art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 sunt „termene care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere” (Decizia nr. 233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 28 decembrie 1999). În consecință, nu sunt aplicabile în această procedură dispozițiile art. 181 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora, când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește, întrucât dreptul public este supus regulii în virtutea căreia termenele se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în

termen și ziua în care acesta începe să curgă și ziua când se împlinește (Decizia nr. 89 din 26 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 115 din 19 februarie 2010). Așa fiind, Curtea constată că sesizarea a fost formulată în afara termenului de 5 zile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992. Având în vedere însă că sesizarea Curții s-a realizat înainte de promulgarea legii, în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut de art. 77 alin. (1) din Constituție, sesizarea astfel formulată este admisibilă.

29. Prin urmare, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

30. Analizând obiecția de neconstituționalitate, în ceea ce privește **criticile de neconstituționalitate extrinsecă**, formulate prin raportare la dispozițiile art. 61 alin. (2) și art. 75 din Legea fundamentală, Curtea reține că încălcarea principiului bicameralismului este susținută prin aceea că, în procesul legislativ pentru adoptarea actului normativ examinat, Senatul a adoptat, în calitate de Cameră decizională, diferite prevederi fără ca acestea să fi fost anterior supuse dezbaterii și votului primei Camere sesizate — Camera Deputaților, deci fără a reprezenta opera de legiferare a întregului Parlament.

31. Curtea Constituțională a dezvoltat acest principiu printr-o constantă jurisprudență, relevante fiind în acest sens Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 44, Decizia nr. 64 din 14 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 366 din 26 aprilie 2018, paragraful 36.

32. Astfel, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului: (a) existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; și (b) existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului. De asemenea, Curtea a statuat că dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului.

33. Totodată, stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de prima Cameră sesizată, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge. Sub aceste aspecte, este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima, prin vot, poziția cu privire la adoptarea

legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau de a completa legea, astfel cum a fost adoptată de prima Cameră sesizată, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent primei Camere sesizate în raport cu cea decizională în procesul de adoptare a legilor. Într-o atare situație, prima Cameră sesizată ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima, prin vot, poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de prima Cameră sesizată, ceea ce este de neconceput (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017).

34. Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de prima Cameră sesizată, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în prima Cameră sesizată ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de prima Cameră sesizată. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător (a se vedea în acest sens Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, paragraful 45).

35. Curtea a mai stabilit că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (a se vedea Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 56, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, paragraful 46).

36. Sintetizând, se poate afirma că principiul bicameralismului se caracterizează prin câteva elemente, statuate de Curtea Constituțională, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere: (a) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (b) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. De asemenea, trebuie avut în vedere scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ.

37. Curtea, aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză, reține că scopul legii ce constituie obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum rezultă din Expunerea de motive, este acela de a se realiza „o actualizare a situației numărului, denumirii și componenței unităților administrativ-teritoriale care va putea fi folosită în mod oficial, în special, în activitatea curentă a autorităților administrației publice centrale și locale” și de a „parcure o etapă tehnică premergătoare procesului de reorganizare administrativ-teritorială”, având în vedere că „după anul 1990, principala tendință privind evoluția unităților administrativ-teritoriale o constituie gradul de fragmentare la nivel local, prin multiplicarea numărului de comune, orașe și municipii”. De asemenea, în Expunerea de motive se arată că „Față de textul actual al Legii nr. 2/1968 s-au făcut unele modificări pentru (...) punerea în acord a noii reglementări cu legislația în vigoare”.

38. Sub acest aspect, Curtea reține că Senatul, în calitate de Cameră decizională, a introdus în cuprinsul legii art. 10, care instituie o condiție negativă în privința modificării limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, și că această condiție se circumscrie concepției de actualizare a componenței unităților administrativ-teritoriale, fără ca aceasta să reprezinte un element de natură să determine o abatere de la concepția originară a legii. Referitor la interdicția de modificare a limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, Curtea observă, totodată, că aceasta este expresia unei dispoziții similare cuprinse în art. 16 din Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995, ratificată de România prin Legea nr. 33/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 82 din 4 mai 1995, potrivit căruia: „Părțile se vor abține să ia măsuri care, modificând proporțiile populației din arii locuite de persoane aparținând minorităților naționale, sunt îndreptate împotriva drepturilor și libertăților decurgând din principiile înscrise în prezenta convenție-cadru”. Prin urmare, Curtea constată că modificările și completările aduse de Camera decizională se integrează scopului legii, de actualizare a componenței unităților administrativ-teritoriale și de corelare a noii reglementări cu legislația în vigoare.

39. Analizând textele legale adoptate de cele două Camere ale Parlamentului sub aspectul conținutului juridic, Curtea observă că intervenția Camerei decizionale asupra formei adoptate de prima Cameră sesizată s-a concretizat, în esență, prin introducerea soluției legislative de interdicere a modificării limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora. Curtea reține că această soluție legislativă se referă la aspectele principiale avute în vedere în procesul legiferării de prima Cameră sesizată, care, în adoptarea soluțiilor legislative, a avut în vedere și condițiile etnice în ceea ce privește stabilirea componenței unităților administrativ-teritoriale. Astfel, potrivit art. 1 pct. 3 din lege, în forma adoptată de prima Cameră sesizată, „Județul este alcătuit din orașe și comune — unități de bază ale organizării administrativ-teritoriale a țării — în funcție de condițiile geografice, economice, sociale, etnice și de legăturile culturale și tradiționale ale populației”.

40. În aceste condiții, având în vedere că prevederile art. 1 pct. 7, introduse în cuprinsul legii de Camera decizională, păstrează concepția de ansamblu a reglementării, Curtea constată că nu există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere.

41. De asemenea, examinând forma legii adoptate de prima Cameră sesizată — Camera Deputaților — și cea adoptată de Camera decizională — Senatul, Curtea observă că această din

urmă Cameră a operat un număr redus de intervenții legislative, prin raportare la totalitatea prevederilor ce alcătuiesc actul normativ examinat. Astfel, Senatul, în calitate de Cameră decizională, a suplimentat legea adoptată de Camera Deputaților, introducând, prin art. 1 pct. 7, un nou articol, art. 10, și completând art. 1 cu pct. 10 referitor la tabelul „Documentar — Situație statistică privind organizarea administrativă a teritoriului României”. De asemenea, Senatul a concentrat într-un singur punct (art. 1 pct. 5) soluția de abrogare a unor dispoziții legale, realizată în forma adoptată de Camera Deputaților în 3 puncte distincte (art. 1 pct. 5, 6, 7), și a completat dispozițiile art. 11 alin. (1) din lege cu privire la realizarea înscrierii noii denumiri a unităților administrativ teritoriale în actele de identitate, pașapoarte și permise de conducere, la cererea titularilor.

42. În cazul legii criticate, deși sub aspect formal există unele diferențe, Curtea reține că acestea nu generează o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și că diferențele de formă sunt în cauza de față inerente exercitării rolului Camerei decizionale de îmbunătățire a actului normativ, în limitele impuse de principiul bicameralismului.

43. În raport cu aceste considerente, Curtea constată că intervențiile aduse de Senat asupra legii criticate nu întrunesc condițiile stabilite pentru încălcarea principiului bicameralismului și că acestea se încadrează în marja proprie Camerei decizionale de aport la actul de legiferare.

44. Pe cale de consecință, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate *a priori* respectă exigențele ce decurg din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, precum și jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului.

45. Referitor la critica de neconstituționalitate, potrivit căreia art. 1 pct. 7 din lege nu poate fi integrat în conținutul normativ al legii criticate, deoarece vizează o interdicție a modificării limitelor teritoriale, aspect care ține de domeniul de reglementare al Legii administrației publice locale nr. 215/2001, Curtea constată că prevederile legale criticate nu încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, art. 1 pct. 7, prin conținutul său normativ, instituie o interdicție în privința modificărilor limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, care vizează menținerea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și protecția drepturilor și libertăților acestora, reglementând, așadar, cu privire la teritoriul și populația României. În același timp, examinând dispozițiile constituționale privind administrația publică locală, organizarea teritoriului și autonomia locală, Curtea reține că aceste domenii fac obiect al reglementării cuprinse în art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție, potrivit căreia „Prin lege organică se reglementează: (...) o) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală”. Din maniera de reglementare a prevederilor art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție, Curtea constată că domeniile prevăzute de norma constituțională evocată interferează, având, în concepția legiuitorului constituant, o strânsă legătură. În aceste condiții, plasarea soluției legislative criticate în Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României ține de opțiunea legiuitorului, justificată de scopul reglementării, astfel cum acesta a fost evidențiat anterior. Soluția pe care Legea nr. 215/2001 o instituie prin art. 22 cu privire la modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale face parte din secțiunea referitoare la „Regimul general al autonomiei locale” și cuprinde reguli privind posibilitatea folosirea limbii materne în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor.

46. În aceste condiții, Curtea constată că cele două soluții legislative sunt complementare sub aspectul obiectului de reglementare, iar includerea lor în acte normative distincte dă expresie opțiunii legiuitorului, fără a încălca dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție.

47. În ceea ce privește critica potrivit căreia exigențele constituționale referitoare la organizarea teritoriului, suveranitate și autonomie locală nu permit instituirea unei interdicții cum este cea prevăzută de art. 1 pct. 7 din lege și critica privind neclaritatea normei, deoarece nu este stabilită entitatea care va analiza scopul/efectul unei modificări a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale, Curtea constată că acestea sunt neîntemeiate. Astfel, Curtea observă că normele Legii fundamentale nu conțin dispoziții care să împiedice instituirea interdicției de modificare a limitelor teritoriale, care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorităților naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora. O asemenea reglementare vizează apărarea și conservarea drepturilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, aceștia beneficiind de protecție constituțională, cum ar fi: dreptul la identitate — art. 6, dreptul de a învăța în limba maternă — art. 32 alin. (3), dreptul la câte un loc de deputat al organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentante în Parlament — art. 62 alin. (2), dreptul la folosirea limbii minorității naționale în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile art. 120 alin. (2). Sub acest aspect, Curtea precizează că statul trebuie să asigure, prin adoptarea unei legislații infraconstituționale, protecția acestor drepturi, norma criticată fiind una dintre modalitățile concrete de îndeplinire a acestui rol. De asemenea, sub aspectul exigenței de calitate a legii, prevăzută de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, Curtea constată că prevederile legale criticate nu conțin elemente de natură să le afecteze validitatea constituțională.

48. Referitor la susținerea autorului sesizării, potrivit căreia, având în vedere multitudinea de modificări aduse actului normativ de bază (Legea nr. 2/1968), se impunea să fie adoptată o nouă reglementare, Curtea reține că opțiunea legiuitorului de a aduce modificări și completări asupra reglementării existente este justificată, printre altele, de scopul actualizării denumirilor unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, sub aspectul tehnicii legislative utilizate, Curtea observă că opțiunea pentru republicarea actului normativ,

cuprinsă în art. III din legea supusă controlului de constituționalitate, are temei în dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care, prin art. 70 alin. (2), stabilește că „În vederea republicării actului normativ se realizează integrarea prevederilor modificate sau a celor de completare în ansamblul reglementării, actualizându-se denumirile schimbate între timp, cum ar fi cele ale unor instituții sau localități”. În aceste condiții, Curtea reține că legiuitorul a acționat în acord cu normele de tehnică legislativă și, prin urmare, constată că fiind neîntemeiată critica autorului obiecției în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție.

49. Cât privește susținerea referitoare la redactarea defectuoasă a art. 1 pct. 3 din lege, care definește „orașul/municipiul” prin utilizarea unor termeni imprecizi, precum „densitate mare” și „număr mai mare de locuitori”, Curtea precizează că, potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție, „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe”, iar „în condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”. Prin urmare, stabilirea condițiilor în care orașele sunt declarate municipii se realizează prin norme infraconstituționale, de rangul legii. Astfel cum a reținut Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate — care pot apela la nevoie, la sfatul unui specialist — să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 445 din 28 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 755 din 31 august 2018). Aplicând aceste considerente de principiu, în cauza de față, Curtea constată că normele enunțate sunt redactate cu o suficientă precizie, de natură să permită destinatarilor (autorități publice) punerea lor în aplicare. De altfel, normele legale criticate urmează a fi interpretate în raport cu prevederile Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național — Secțiunea a IV-a — Rețeaua de localități, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 408 din 24 iulie 2001. În aceste condiții, Curtea reține că prevederile legale criticate oferă reperele necesare pentru a putea fi aplicate și, prin urmare, constată că dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta privitoare la calitatea legilor, nu au fost încălcate.

50. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 3 octombrie 2018.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent,
Simina Popescu-Marin

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată, cu majoritate de voturi, de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că **sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României se impunea a fi admisă și să se constate că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României este neconstituțională, în ansamblul său, pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare:**

1. Motivarea autorului sesizării

În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorul obiecției (Președintele României) a invocat **motive de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, referitoare la principiul bicameralismului, precum și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.**

Astfel, așa cum rezultă din **jurisprudența Curții Constituționale privind principiul bicameralismului** (Decizia nr. 1/2012, Decizia nr. 624/2016, Decizia nr. 62/2018), în analiza respectării acestui principiu „trebuie avut în vedere **(a)** scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; **(b)** dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; **(c)** dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”.

Referitor la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, distinct de modificările propuse de inițiator și adoptate de Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră competentă, în cadrul procedurii legislative derulate la nivelul Senatului, în calitate de Cameră decizională, **a fost introdus un nou articol, art. 10, cu următorul conținut: „Se interzice orice modificare a limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora, decurgând din Constituție, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte.”**

Potrivit expunerii de motive și formei inițiatorului, propunerea legislativă a fost inițiată „având în vedere numeroasele modificări legislative intervenite din anul 1981 și până în prezent, care au dus la modificări privind componența, denumirile și statutul unităților administrativ-teritoriale și ținând cont că, în principal, autoritățile administrației publice centrale și locale și chiar organizațiile neguvernamentale folosesc în activitatea curentă date cu privire la organizarea administrativ-teritorială a țării”, impunându-se soluționarea situațiilor în care scrierea denumirii localităților se face incorect.

• Prin raportare la primul criteriu, cel al existenței unor deosebiri majore de conținut juridic, s-a susținut că noul articol introdus în Camera decizională **nu a fost discutat de Camera Deputaților și nici nu se regăsește în forma inițiatorului.**

Mai mult, o astfel de modificare substanțială, care vizează introducerea unei interdicții pentru legiuitor de modificare a limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale, care determină modificarea ponderii cetățenilor aparținând minorităților naționale, nu are nicio legătură cu aspecte

care țin de actualizarea denumirilor acestor unități administrativ-teritoriale și nici cu actualizarea prevederilor din Legea nr. 2/1968. Fiind o modificare distinctă atât față de scopul inițiatorului, cât și de dispozițiile dezbătute de prima Cameră competentă, pentru respectarea principiului bicameralismului era necesar ca asupra unei astfel de modificări să se pronunțe și Camera Deputaților.

• Separat de această modificare substanțială, în procedura de legiferare derulată la nivelul Senatului **au fost introduse alte două amendamente, modificându-se art. 11 și anexa din lege.**

Or, Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că: „Dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral. Așadar, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (...) și a competențelor stabilite pentru cele două Camere, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală” (în acest sens a fost invocată Decizia nr. 472/2008). Așadar, **modificarea adusă în Senat și introducerea unor prevederi care vizează cu totul alte aspecte decât cele avute în vedere de inițiator și dezbătute de Camera Deputaților încalcă principiul bicameralismului.**

• Prin raportare la cel de-al doilea criteriu, cel al existenței unei configurații semnificativ diferite, autorul sesizării a susținut că în forma adoptată de Senat există **două puncte suplimentare, art. 1 pct. 7 și art. 1 pct. 10, dar și o completare a anexei (Documentar — Situație statistică privind organizarea teritoriului României), care nu se regăseau în forma adoptată de Camera Deputaților. Abrogarea art. 6—8 din Legea nr. 2/1968 printr-un singur punct — pct. 5 din forma adoptată de Senat —, alături de celelalte modificări adoptate de Camera decizională, conduce și la o configurație diferită a celor două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.**

• În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în situația în care o propunere legislativă adoptată de Camera de reflecție cuprindea un articol, iar forma adoptată de Camera decizională cuprindea două articole (a fost invocată în acest sens Decizia nr. 62/2018).

2. Analiza criticilor de neconstituționalitate extrinsecă

2.1. În ce privește **criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate prin raportare la prevederile art. 61 alin. (2) și art. 75 din Legea fundamentală privind principiul bicameralismului Parlamentului**, reținem că, în jurisprudența sa (a se vedea în acest sens Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009), Curtea Constituțională a reținut că **principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, care este format din Camera Deputaților și Senat, ci și în cel funcțional.** Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Curtea a constatat că prin Constituție nu se

permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

De asemenea, prin **Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, Curtea a statuat că dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, **modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră**. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului.

Totodată, Curtea a statuat, prin **Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, **Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator**.

În același timp, stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat, prin **Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, că „este de netăgăduit că **principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (...)**”.

Curtea a conturat, în jurisprudența sa, **criterii esențiale** pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului:

— pe de o parte, **existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și;**

— pe de altă parte, **existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului** (a se vedea în acest sens **Decizia nr. 710 din 6 mai 2009**, precitată, **Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau **Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011).

Curtea a apreciat că întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ.

De asemenea, Curtea a subliniat că printre elementele esențiale ce trebuie să caracterizeze procesul legislativ pentru ca acesta să întrunească exigența constituțională analizată se numără și **menținerea scopului inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ**.

Astfel, prin **Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018, paragraful 63, Curtea a statuat, în legătură cu principiul bicameralismului, că trebuie avut în vedere:

— (a) **scopul inițial al legii**, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ;

— (b) dacă există **deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic** între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului;

— (c) dacă există **o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului**.

2.2. Verificând, în cauza de față, **conținutul normativ** al formei legii adoptate de Camera Deputaților (prima Cameră sesizată) și al celei adoptate de Senat (Cameră decizională), **se constată existența unei deosebiri substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului**. Funcția deliberativă a Parlamentului, prin intermediul căreia acesta își îndeplinește rolul de unică autoritate legiuitoare a țării, prevăzut de art. 61 alin. (1) din Constituție, nu poate fi realizată, în mod real și efectiv, decât în măsura în care ambele Camere își exprimă opinia cu privire la conținutul normativ al legilor pe care le adoptă.

Or, în cauza de față, **Senatul, în calitate de Cameră decizională, a suplimentat legea adoptată de Camera Deputaților, adăugând la pct. 7 un nou articol — art. 10, cu un conținut normativ de substanță, ce reglementează interdicția modificării limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale care au ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în acea unitate, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora**.

Potrivit art. 10, „*Se interzice orice modificare a limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor care are ca scop sau efect schimbarea ponderii cetățenilor aparținând minorității naționale în unitatea administrativ-teritorială în cauză, precum și afectarea drepturilor și libertăților acestora, decurgând din Constituție, tratatele și convențiile internaționale la care România este parte*”.

Această normă excedează obiectului de reglementare a legii criticate și contravine normelor de tehnică legislativă referitoare la unicitatea reglementării în materie, conform art. 14 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, **art. 1 pct. 7 din lege nu putea fi integrat în conținutul normativ al legii criticate, întrucât obiectul de reglementare a acestor dispoziții, prin raportare la obiectul legii criticate, diferă în mod esențial**.

Totodată, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic”. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că „în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu” (**Decizia nr. 1/2014**). **În cazul legii criticate, titlul legii este cel care califică obiectul de reglementare al legii, respectiv Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României**.

Având în vedere importanța reglementării și impactul său asupra elementelor esențiale ale statului (suveranitate, teritoriu, populație), apreciem că lipsa dezbaterii și votului

Camerei Deputaților, în calitate de Cameră de reflecție, asupra acestei interdicții de substanță determină nesocotirea principiului bicameralismului parlamentar, în componenta sa funcțională.

2.3. Cu privire la existența unor deosebiri, din punctul de vedere al structurii actului normativ, între formele adoptate de cele două Camere, observăm că forma finală a legii a dobândit o configurație diferită, în condițiile în care, în principal, forma adoptată de Senat introduce, în cuprinsul actului normativ, două noi articole (art. 1 pct. 7, prin care se introduce art. 10, și art. 1 pct. 10, prin care anexa se completează cu tabelul „DOCUMENTAR — Situație statistică privind organizarea administrativă a teritoriului României”) și concentrează într-un singur punct (art. 1 pct. 5) soluția de abrogare a dispozițiilor art. 6, art. 7 și art. 8 din Legea nr. 2/1968.

2.4. În fine, cât privește păstrarea scopului inițial al legii, se observă că în Expunerea de motive a propunerii legislative se precizează expres că scopul acesteia este acela de a se realiza „o actualizare a situației numărului, denumirii și componenței unităților administrativ-teritoriale care va putea fi folosită în mod oficial, în special, în activitatea curentă a autorităților administrației publice centrale și locale” și de a „se parcurge o etapă tehnică premergătoare procesului de reorganizare administrativ-teritorială”.

Examinând conținutul normativ al formei legii, astfel cum a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, în comparație cu cel al formei adoptate de Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, observăm că în această etapă a procesului legislativ a fost introdus la pct. 7 din lege articolul 10 prin care se instituie interdicția absolută, la care ne-am referit anterior, în privința modificării limitelor teritoriale ale județelor, orașelor, comunelor și satelor, cu impact esențial în privința organizării statului.

Din examinarea conținutului normativ al Legii nr. 2/1968 se observă că prin aceasta se reglementează organizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale: județul, orașul și comuna, stabilirea capitalei României, alcătuirea județului, definiția orașului, a comunei, organizarea stațiunilor balneoclimaterice, organizarea municipiului București pe sectoare, evidența unităților administrativ-teritoriale, **fără ca aceasta să conțină reguli privind schimbarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale.** Prin urmare, concepția originară a legii a fost parțial modificată.

În plus, constatăm că, în prezent, reguli privind modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale sunt cuprinse într-un alt act normativ, cu un obiect de reglementare diferit, și anume Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

Astfel, art. 22 din Legea nr. 215/2001 prevede că „Delimitarea teritorială a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor se stabilește prin lege. **Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege și numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum, care se organizează potrivit legii.**”

Această reglementare este în acord cu dispozițiile art. 5 din **Carta europeană a autonomiei locale**, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997, potrivit căreia „*Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite.*”

Ținând seama și de dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituție, ce reglementează Principiile de bază ale administrației publice locale, în mod corect, modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale face obiectul reglementării Legii nr. 215/2001 și nu trebuie să constituie obiectul reglementării Legii nr. 2/1968, cele două acte normative având obiecte de reglementare diferite.

Legea nr. 215/2001 reglementează regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea administrației publice locale, în timp ce Legea nr. 2/1968 are ca obiect organizarea teritoriului în unități administrativ-teritoriale.

Având în vedere că în conținutul normativ al legii deduse controlului de constituționalitate au fost introduse norme ce excedează obiectului de reglementare a legii criticate, apreciem că se încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa privind cerințele de claritate și previzibilitate a legii.

Respectarea standardelor de claritate a legii reprezintă o cerință de rang constituțional. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2014 și Decizia nr. 562/2017). Totodată, instanța de control constituțional a constatat că, 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 concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 26/2012 și Decizia nr. 445/2014).

Având în vedere toate aspectele relevate anterior, considerăm că, în cauză, s-ar fi impus ca sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României să fie admisă, sub aspectul criticilor de neconstituționalitate extrinsecă invocate, și să se constate că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României este neconstituțională, în ansamblul său, fiind adoptată cu încălcarea art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, referitoare la principiul bicameralismului, precum și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii.

Judecător,

dr. Livia Doina Stanciu