



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului

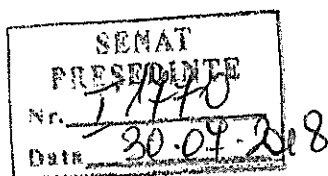
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1214A/2018

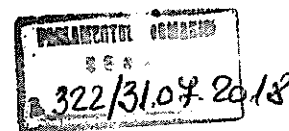
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 7221 / 30 JUL 2018



Domnului

Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU

Președintele Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 20 septembrie 2018 (inclusiv în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 3 octombrie 2018.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

p. Președinte,



Judecător Petre LĂZĂROIU



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, 2018

Domnului VALER DORNEANU**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**asupra**

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României a fost trimisă de Parlament Președintelui României în vederea promulgării la data de 11 iulie 2018. Prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5), precum și ale art. 61 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 75, pentru argumentele ce urmează a fi prezentate în continuare.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

A. 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

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că principiul bicameralismului izvorăște din art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Potrivit

jurisprudenței, instanța constituțională a stabilit două criterii esențiale (cumulative) 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. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1/2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului. În Decizia nr. 624/2016, Curtea a arătat că în Camera decizională se pot aduce modificări și completări propunerii legislative, dar Camera decizională „nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”.

Mai mult, prin Decizia nr. 62/2018, Curtea Constituțională a statuat că 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”.

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 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 organizații 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, observăm 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 privind organizarea administrativă a teritoriului României.

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. II 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” (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.

Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în Decizia nr. 62/2017, „pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea reține că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră”.

Prin raportare la al doilea criteriu, cel al existenței unei configurații semnificativ diferite, în forma adoptată de Senat există două puncte suplimentare, art. I pct. 7 și art. I 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 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 (Decizia nr. 62/2018). Din această perspectivă, inclusiv prin raportare la cel de-al doilea criteriu, cel al unei configurații semnificativ diferite, apreciem că Legea de modificare și completare a Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție.

B. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României contravine art. 1 alin. (5) din Constituție

1. Prin art. unic pct. 7 din legea dedusă controlului instanței constituționale se introduce art. 10 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.

În opinia noastră, această normă excedează obiectului de reglementare a legii criticate și contravine normelor de tehnică legislativă referitoare la unicitatea reglementării în materie potrivit 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 analizate 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 constituțională s-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.

Art. 120 alin. (2) din Constituție - ce reglementează principiile de bază ale administrației publice locale – prevede: „În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.”.

Ținând seama și de dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituție, modificarea limitelor teritoriale ale unităților administrativ - teritoriale face obiectul reglementării Legii nr. 215/2001, iar nu al Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, 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 argumentele menționate mai sus, considerăm că prin faptul că în conținutul normativ al legii deduse controlului de constituționalitate au fost introduse norme ce excedează obiectului de reglementare al legii criticate, aceasta încalcă dispozițiile art. 1 alin (5) din Constituție în componenta sa privind cerințele de claritate și previzibilitate a legii.

2. Având în vedere că prin legea criticată se intervine legislativ asupra întregului conținut normativ al actului supus modificării, se impunea - ca în acord cu dispozițiile art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 - să fie adoptată o nouă reglementare, 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 este 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.

Respectarea standardelor de claritate și predictibilitate ale 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).

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. La art. I pct. 3 din legea dedusă controlului de constituționalitate, prin art. 4 alin. (1) și (2) din Legea nr. 2/1968 se modifică definiția legală a orașului și a municipiului. Considerăm că termenii utilizați și aspectele luate în considerare pentru definirea acestor unități administrativ-teritoriale prezintă neclaritate. 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, contrar exigențelor de claritate a legii prevăzute de art. 1 alin.(5) din Constituție, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

2. Art. I pct. 7 din legea criticată introduce un nou articol, art. 10, cu următorul cuprins: „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 art. 131 din Legea nr. 215/2001, prevederile art. 19, art. 39 alin. (7) și ale art. 76 alin. (2) - (4) 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. Totodată, potrivit art. 22 din Legea administrației publice locale 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.”

Din coroborarea acestor două norme, rezultă 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: „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.” (Decizia nr. 1177/2007)

Așadar, pe cale de interpretare, 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.

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, nu este stabilită entitatea care va analiza scopul și va constata efectul și nu sunt prevăzute consecințele încălcării acestei interdicții. Din această perspectivă, norma criticată nu respectă cerințele de claritate a legii, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României este neconstituțională, în ansamblul său.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS