

DECIZIA Nr.53 din 7 februarie 2018

referitoare la obiecția de neconstituționalitate privind prevederile Legii pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr.215/2001

Publicată în Monitorul Oficial nr.277 din 28.03.2018

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Fabian Niculae	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.192 din 11 ianuarie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.31A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se arată că legea criticată conține reglementari neclare, imprecis redactate și care contravin principiului autonomiei locale.

4. În acest sens, se reliefează faptul că dispozițiile nou-introduse în legea supusă controlului de constituționalitate stabilesc regimuri juridice diferite pentru validarea/invalidarea mandatelor consilierilor locali în funcție de momentul la care se realizează respectiva validare/invalidare. Astfel, la momentul constituirii consiliului local, validarea/invalidarea se face prin votul deschis al consilierilor prezenți la ședință, în timp ce, după constituirea consiliului local, validarea/invalidarea mandatelor noilor consilieri se face prin ordin al prefectului. Potrivit actualului art.31 alin.(2) din Legea nr.215/2001, pentru validarea mandatelor consilierilor locali, consiliile locale aleg prin vot deschis o comisie de validare alcătuită din 3—5 consilieri, ce funcționează pe întreaga durată a mandatului respectivului consiliu local.

5. Or, diferența operată de legea dedusă controlului de constituționalitate între cele două categorii de persoane alese în cadrul alegerilor pentru consiliile locale, în funcție de momentul validării/invalidării mandatelor de consilier local (înainte sau după constituirea consiliului local) nu se bazează pe un criteriu rațional care să justifice un tratament diferențiat, creând astfel premisele unei discriminări și inducând o stare de incertitudine și incoerență în sistemul normativ relevant pentru administrația publică locală.

6. Invocând jurisprudența Curții Constituționale în materia egalității în fața legii, Președintele României concluzionează că instituirea unor proceduri diferite de validare, realizate de autorități publice diferite pentru același fel de mandate din cadrul aceleiași autorități publice, în funcție de un criteriu temporal, conduce la o încălcare a art.16 alin.(1) din Constituție.

7. Se mai arată că validarea mandatului unui consilier local prin ordin al prefectului intră în contradicție cu principiul autonomiei locale, precum și cu rolul prefectului. Raporturile dintre acesta din urmă și autoritățile administrative autonome locale sunt clar stabilite de Constituție și detaliate în consecință în legile-cadru în materie. Din această perspectivă, ordinul prefectului prin care s-ar materializa validarea/invalidarea mandatului consilierului local ar implica o imixtiune nepermisă a executivului în funcționarea administrației publice locale.

8. Președintele României mai semnalează faptul că respectiva completare adusă la art.31 din Legea nr.215/2001 prin legea supusă controlului de constituționalitate intră în contradicție cu prevederile art.6 alin.(2) teza întâi din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, ce prevede că validarea mandatului de consilier se face prin votul deschis al majorității consilierilor prezenți, fără a se face o distincție între validarea mandatului la momentul constituirii consiliului și validarea ulterioară acestui moment. Astfel, intrarea în vigoare a dispozițiilor legii criticate ar conduce la apariția unui conflict între norme, ceea ce încalcă art.1 alin.(5) din Constituție în componenta sa care privește principiul asigurării

securității juridice.

9. Articolul unic pct.2, care se referă la modificarea alin.(1) al art.40 din Legea nr.215/2001, este lipsit de claritate, precizie și previzibilitate, afectând astfel principiul legalității consacrat în art.1 alin.(5) din Constituție, în componenta sa ce privește securitatea raporturilor juridice.

10. Deși normele în vigoare stabilesc, pe de o parte, modalitatea pentru asigurarea cvorumului (respectiv prin posibilitatea ocupării mandatelor vacante de către supleanți), iar, pe de altă parte, sancțiunea pentru imposibilitatea asigurării acestui cvorum (dizolvarea de drept a consiliului local), prin legea supusă controlului de constituționalitate se instituie o modalitate de eludare a textelor legale ce garantează realizarea cvorumului necesar pentru ședință, relativizând procesul decizional la nivelul autorităților reprezentative care realizează autonomia locală. Astfel se instituie posibilitatea de a adopta decizii de către un consiliu local în domeniile sale de competență, chiar dacă nu există cvorumul de ședință al majorității consilierilor în funcție, prin simpla includere pe ordinea de zi a ședinței a propunerii de validare sau invalidare a unui sau unor consilieri locali noi, dacă validarea ar asigura prezența majorității consilierilor locali în funcție.

11. În plus, se mai arată că, potrivit art.6 alin.(2) teza a doua din Legea nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, persoana al cărei mandat este supus validării nu participă la vot. De asemenea, potrivit art.6 alin.(3) din același act normativ, consilierii validați după ședința de constituire a consiliului intră în exercițiul mandatului de consilier după depunerea jurământului. Față de aceste dispoziții, modul în care este stabilit cvorumul în legea criticată este de neconceput, întrucât s-ar admite capacitatea de exercițiu a supleantului anterior validării mandatului și depunerii de către acesta a jurământului, conferindu-se efecte juridice unei situații factuale inclusiv asupra legalității actelor administrative adoptate în acea împrejurare.

12. Totodată, dispozițiile articolului unic pct.2 al legii deduse controlului de constituționalitate nu sunt corelate cu cele de la pct.1 al aceleiași legi. Astfel, dacă la pct.1 se stabilește că, ulterior constituirii consiliilor locale, validarea sau invalidarea unor noi mandate se face prin ordin al prefectului, ipoteza prevăzută la pct.2, respectiv includerea propunerii de validare/invalidare a mandatelor consilierilor locali noi în ședința consiliului local, nu ar mai avea sens. În condițiile articolului unic pct.1, prefectul emite ordinul la propunerea comisiei de validare, iar nu la propunerea consiliului local în ansamblul său și, prin urmare, norma de la pct.2 este lipsită de claritate, întrucât nu se poate identifica procedura prin care o asemenea propunere ar putea fi introdusă pe ordinea de zi a consiliului local.

13. Textul mai este neclar și pentru că prevede, pe de o parte, existența unei propuneri care vizează validarea sau invalidarea unuia sau a unor consilieri noi și, pe de altă parte, condiția ca validarea să asigure prezența majorității consilierilor locali în funcție. Astfel, norma este imprecisă, întrucât nu se poate stabili care sunt consecințele legale în ipoteza în care se propune doar invalidarea unui sau a unor consilieri locali în ședința de consiliu în care nu există cvorumul prevăzut de lege.

14. Aceleași argumente sunt invocate ca fiind aplicabile *mutatis mutandis* și în privința articolului unic pct.3 din legea supusă controlului de constituționalitate.

15. 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.

16. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, solicitând respingerea acesteia ca atare.

17. Astfel, invocând jurisprudența Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.562 din 14 aprilie 2009, se arată că prevederile nou-introduse ale alin.(6) și (7) ale art.31 nu fac decât să stabilească norme care să disciplineze procesul constituirii consiliului, ceea ce reprezintă o etapă și o operațiune ce trebuie parcurse pentru ca, în speță, consiliile locale să se constituie cu celeritate, chiar și prin instituirea termenului de două zile pentru emiterea ordinului.

18. Se mai arată că instanța de contencios constituțional, în decizia menționată, a statuat ca Legea nr.215/2001 „cuprinde reguli referitoare la ședința de constituire a consiliului local, și anume reguli privitoare la convocarea consilierilor declarați aleși, la persoanele care pot participa la ședință, la modalitatea de constituire legală a acesteia, la vacantarea, prin ordin al prefectului”. În raport cu acest considerent al deciziilor, președintele Camerei Deputaților apreciază că este constituțională operațiunea vacantării realizată prin ordin al prefectului, ceea ce ar duce la concluzia că și validarea poartă aceeași confirmare constituțională. Prin modificările aduse prin legea supusă controlului de constituționalitate, se aduce o clarificare pe care legiuitorul în mod suveran a decis să o realizeze prin faptul că validarea se realizează prin ordin al prefectului, act administrativ care este supus controlului de legalitate potrivit Legii contenciosului administrativ nr.554/2004. În plus, comisia de validare și membrii acesteia „nu fac altceva decât să constate, mai întâi, dacă au fost întrunite de către candidații aleși condițiile de eligibilitate”.

19. În ceea ce privește afirmația că se instituie regimuri juridice diferite pentru validarea mandatelor înainte sau după constituirea consiliului local, potrivit deciziei invocate, se arată că acestea reprezintă

„operațiuni tehnice” menite să eficientizeze procesul de constituire a consiliului local, scopul și criteriul rațional fiind chiar acela statuat de Curte: „pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de treburile publice, în așa fel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit”.

20. Cu privire la presupusa contradicție cu prevederile Legii nr.393/2004 și Legii nr.340/2004 privind prefectul și instituirea prefectului, se invocă Decizia Curții Constituționale nr.190 din 12 februarie 2009.

21. Referitor la presupusa încălcare a principiului legalității de către noua prevedere a alin.(1) al art.40, se arată faptul că norma în cauză nu este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate — așa cum afirmă autorul sesizării — Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind respectată în procesul legislativ. De asemenea, această critică nu poate fi reținută, având în vedere Decizia Curții Constituționale nr.733 din 10 iulie 2012. Astfel, Curtea Constituțională 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, aceste dispoziții neintrând în sfera de competență a Curții Constituționale, ci în competența exclusivă a Parlamentului de a interveni pe calea unor modificări, completări sau abrogări, pentru a asigura ordinea juridică necesară.

22. În legătură cu cvorumul, Constituția nu reglementează această instituție juridică în ceea ce privește ședințele consiliului local, așa cum îl reglementează pentru ședințele Camerelor Parlamentului la art.67. Astfel, Adunarea Constituantă a lăsat ca prin lege să fie reglementat cvorumul ședințelor consiliului local, ceea ce s-a realizat prin Legea nr.215/2001. Faptul că legea supusă controlului de constituționalitate prezintă o excepție (de strictă interpretare) a calculului cvorumului în cazul în care în ședința respectivă se propune validarea/invalidarea unor noi mandate nu constituie „o modalitate de eludare a textelor legale”, ci adoptarea acestui text legal prin votul suveran al Plenurilor celor două Camere ale Parlamentului.

23. Mai mult decât atât, prin aplicarea principiului identității de rațiune, analizând considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.1.237 din 6 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.785 din 24 noiembrie 2010, se remarcă în mod clar că noțiunea de cvorum nu este una absolută. Nu se poate reține critica potrivit căreia se instituie posibilitatea de a adopta decizii de către consiliul local în domeniile sale de competență prin simpla includere pe ordinea de zi a ședinței a propunerii de validare pentru că, potrivit art.42 alin.(5) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, la începutul fiecărei ședințe, secretarul supune spre aprobare procesul-verbal al ședinței anterioare, iar consilierii locali au dreptul ca, în cadrul ședinței, să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară. Așadar, chiar și în situația în care consiliul local ar adopta decizii în ședința în care validează și mandate care ar asigura cvorumul la ședința respectivă, potrivit art.42 alin.(5) decizia finală se ia în ședința următoare (în care este asigurată prezența majorității în funcție, mandatele în cauză fiind validate în ședința trecută) prin supunerea spre aprobare a procesului-verbal al ședinței anterioare.

24. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor 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. 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.

26. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum rezultă din sesizarea formulată, îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr.215/2001, ce au următorul conținut:

„**Articol unic.** — 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 modifică și se completează după cum urmează:

1. **La articolul 31, după alineatul (5), se introduc două noi alineate, alin.(6) și (7), cu următorul cuprins:**

«(6) Ulterior constituirii consiliului local, validarea sau invalidarea unor noi mandate se face pe baza propunerii comisiei de validare prin ordin al prefectului.

(7) Ordinul prefectului prevăzut la alin.(6) se emite în termen de 2 zile de la data înregistrării propunerii comisiei de validare.»

2. **La articolul 40, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:**

«Art.40. — (1) Ședințele consiliului local se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor locali în funcție, cu excepția situației în care, în ședința respectivă se propune și validarea sau invalidarea

unui sau a unor consilieri locali noi, dacă validarea ar asigura prezența majorității consilierilor locali în funcție.»

3. La articolul 95, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

«Art.95. — (1) Ședințele consiliului județean se desfășoară legal în prezența majorității consilierilor județeni în funcție, cu excepția situației în care, în ședința respectivă se propune și validarea unui sau a unor consilieri județeni noi, dacă validarea ar asigura prezența majorității consilierilor județeni în funcție.»

27. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt dispozițiile art.1 alin.(5), în componentele sale privind calitatea legii, precum și principiul securității juridice, art.16 alin.(1) privind egalitatea în fața legii, art.120 alin.(1) privind principiul autonomiei locale, ale art.121 alin.(2) privind autoritățile comunale și orășenești, precum și cele ale art.123 alin.(2) și (4) privind prefectul.

28. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub cel al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de Președintele României.

29. În analiza obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține că, în expunerea de motive a acestei legi, se arată că aceasta își propune să rezolve blocajele instituționale care se produc atât la nivel local, cât și județean, din cauza validării mandatelor noi ale consilierilor locali și județeni, care sunt folosite în scop politic, situație care generează blocarea adoptării actelor consiliilor respective și neadoptarea unor hotărâri importante, ceea ce duce astfel la efecte financiare nefavorabile și pagube semnificative. În condițiile actuale, impuse de legea administrației publice locale, nu poate fi adoptată hotărârea privind validarea unui nou consilier de pe lista suplimentară a partidului, deoarece și această hotărâre presupune o majoritate în plen, în condițiile în care consilierul în cauză nu poate participa și la luarea hotărârii.

30. În avizul Consiliului Legislativ se arată însă că soluția potrivit căreia, la stabilirea îndeplinirii condiției prezenței majorității consilierilor locali în funcție pentru desfășurarea legală a ședinței, ar trebui să fie luat în calcul și supleantul al cărui mandat se propune a fi validat în ședință, nu poate fi acceptată, de vreme ce supleantul nu a fost încă validat, nu a depus jurământul și, prin urmare, nu a intrat în exercițiul mandatului de consilier, potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.393/2004 privind statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.912 din 7 octombrie 2004. De altfel, condiția finală ca validarea să asigure prezența majorității consilierilor în funcție este inaplicabilă, deoarece, potrivit textului propus la art.1 pct. 1, validarea se face prin ordin al prefectului, act ce va fi emis după ședința consiliului local în care se propune validarea.

31. Din analiza prevederilor articolului unic pct.1 din lege, Curtea constată că acestea accentuează rolul prefectului în probleme care țin de modul de confirmare a alegerii în funcția de consilier local după ce consiliul local s-a constituit în mod legal, cu alte cuvinte, pe parcursul exercitării mandatului acestuia. Astfel, deși prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

32. În acest context, Curtea urmează să analizeze, **comparativ**, modul de validare a mandatelor consilierilor locali la constituirea consiliului local, precum și modul de validare a acestor mandate în timpul exercitării mandatului consiliului local, așadar, după ce acesta a fost legal constituit, potrivit legii în vigoare.

33. Astfel, potrivit art.31 din Legea nr.215/2001, pentru validarea mandatelor, la constituirea consiliilor locale, acestea aleg prin vot deschis, dintre membrii lor, pe întreaga durată a mandatului, o comisie de validare alcătuită din 3—5 consilieri. Comisia de validare examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier și propune consiliului local validarea sau invalidarea mandatelor. Comisia de validare va propune invalidarea alegerii unui consilier numai în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea consilierului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale. Validarea sau invalidarea mandatelor se face, în ordine alfabetică, cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință. Persoana al cărei mandat este supus validării sau invalidării nu participă la vot.

34. În situația în care un post de consilier local se eliberează, din diverse motive, pe parcursul exercitării mandatului consiliului local, legea nu prevede o procedură specială pentru validarea noului consilier. Însă, având în vedere că, potrivit art.31, pentru validarea mandatelor, consiliile locale aleg prin vot deschis, dintre membrii lor, pe întreaga durată a mandatului, o comisie de validare alcătuită din 3—5 consilieri, precum și faptul că art.45 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007 nu include ipoteza validării unui nou consilier după constituirea legală a consiliului local în rândul hotărârilor care trebuie adoptate cu votul majorității consilierilor locali în funcție, Curtea apreciază că modul de validare a mandatului unui

nou consilier se realizează cu votul majorității membrilor prezenți, iar cvorumul de prezență îl constituie majoritatea consilierilor.

35. Noua reglementare care privește art.31 din Legea nr.215/2001 prevede că mandatul noului consilier local este validat prin ordin al prefectului, indiferent dacă în fapt există sau nu numărul necesar care să îndeplinească acea condiție a cvorumului de prezență pentru adoptarea unei hotărâri sau de existența sau nu a unui blocaj instituțional generat, așa cum afirmă inițiatorii legii, de scopuri politice. Cu alte cuvinte, ea se aplică în orice situație, fără a exista circumstanțieri.

36. Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr.888 din 16 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180 din 10 martie 2016, paragrafele 15 și 16, că dispozițiile art.120 din Constituție consacră principiile de bază ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale: al descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice, cele ale art.121 stabilesc care sunt autoritățile prin care se realizează autonomia locală, și anume consiliile locale și primarii aleși, iar art.122 privește consiliul județean. Potrivit art. 3 alin.(1) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, *„Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”*, potrivit art.3 alin.(2) din aceeași lege, *„Acest drept se exercită de consiliile locale și primarii, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat”*, iar, potrivit art.4 alin.(1) și (2), *„(1) Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. (2) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz.”*

37. Față de dispozițiile citate rezultă că autonomia locală se exercită prin autoritățile locale ce constituie voința colectivităților locale, exprimată prin vot universal, egal, direct, secret, liber exprimat, și reprezintă aptitudinea legală a autorităților menționate de a decide, în mod independent, pe baza și în limitele legii, asupra colectivităților locale pe care le reprezintă.

38. Din aceeași decizie, paragraful 20, reiese interpretarea Curții, potrivit căreia prefectul poate interveni doar într-o situație de blocaj, în care autoritățile locale se află în imposibilitatea de a acționa în conformitate cu competențele lor. De altfel, aceasta este și optica legiuitorului în Legea nr.393/2004, care prevede că, în cazul prevăzut la art.9 alin.(2) lit.h¹) (pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales), în termen de 30 de zile de la data sesizării partidului politic sau a organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale pe a cărei listă consilierul local sau consilierul județean a fost ales, prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului consilierului local sau județean înainte de expirarea duratei normale a acestuia și declară vacant locul consilierului local sau județean.

39. Articolul 30 din Legea nr.215/2001 reglementează rolul prefectului cu privire la constituirea consiliilor locale, iar din arhitectura dispozițiilor legale citate, Curtea observă că prefectul acționează doar într-o situație de blocaj care apare ca fiind o situație excepțională ce poate justifica intervenția acestuia. Numai în aceste condiții apare o împărțire a competențelor între consiliul local și prefect. ***Or, procesul de validare/invalidare a mandatelor după constituirea consiliului local ține de funcționarea firească, democratică a unei autorități locale alese, nefiind vorba de o situație excepțională care să permită intervenția prefectului.***

40. Curtea reține că soluția legislativă criticată (a validării consilierilor locali prin ordin de către prefect, la propunerea comisiei de validare) pornește de la premisa că în cadrul autorităților locale, în speță consiliile locale, există consilierii în funcție care, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în situația în care pe parcursul exercitării mandatului lor se ivește ipoteza în care trebuie completat numărul de membri, nu vor acționa cu celeritate pentru validarea noilor consilieri, în special din rațiuni politice. Or, premisa de la care trebuie analizat comportamentul actorilor instituționali implicați este aceea a exercitării, potrivit legii, a atribuțiilor aferente. Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragraful 49, statul de drept consacră o serie de garanții, inclusiv jurisdicționale, care să asigure respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prin autolimitarea statului, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului. Mai mult, Curtea a mai reținut, prin Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013, că exigențele statului de drept impun ca mecanismele juridice prevăzute de Legea fundamentală să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost instituite. În felul acesta se poate ajunge la consolidarea unei adevărate democrații constituționale. Este adevărat că, dacă, în fapt, se întâlnește o astfel de situație având drept cauză atitudinea unor consilieri în funcție, aceasta ar putea constitui o situație excepțională, însă legiuitorul nu poate legifera pornind de la această premisă, generalizând această stare de fapt în ipoteza normei.

41. Prin urmare, soluția legislativă ar trebui să pornească de la delimitarea competențelor celor două categorii de autorități cu un statut constituțional diferit, pe de o parte, autoritatea locală, aleasă, ca expresie a puterii, a autonomiei locale (consiliu local/consiliu județean), iar, pe de altă parte, prefectul,

reprezentantul Guvernului, deci al unei autorități centrale. Cu alte cuvinte, normativizarea mecanismului care ar implica prefectul în operațiunea de validare a mandatelor consilierilor locali ar putea fi realizată numai în situațiile în care se constată intervenirea unei situații de blocaj, indiferent de sursa sa. Autonomia locală nu trebuie goliță de conținut, ea fiind prevăzută de Constituție ca un mijloc util pentru o mai bună administrare a treburilor locale, noțiune care cuprinde și ipoteza validării mandatelor unor noi consilieri locali. În cazul de față, această operațiune trebuie să ia în considerare votul cetățenilor și competențele autorităților locale în confirmarea mandatelor noilor consilieri. În aceste condiții, în care se reglementează intervenția *tale quale* a prefectului în procedura de validare a mandatelor consilierilor locali după constituirea consiliului local, Curtea constată că prevederile articolului unic pct.1 încalcă prevederile constituționale ale art.120 alin.(1) privind principiul autonomiei locale, ale art.121 alin.(2) privind autoritățile comunale și orășenești, precum și cele ale art.123 alin.(2) și (4) privind prefectul.

42. În ceea ce privește critica raportată la art.16 alin.(1) din Constituție care consacră principiul egalității cetățenilor în fața legii, Curtea reține că a statuat, în jurisprudența sa, că exigențele și garanțiile rezultate din drepturile și libertățile fundamentale reglementate prin Constituție sunt aplicabile și în privința persoanelor juridice, în măsura în care conținutul lor normativ este compatibil cu natura, specificul și particularitățile care caracterizează regimul juridic al persoanei juridice (Decizia nr.455 din 22 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.755 din 21 septembrie 2017, paragraful 16). De altfel, în privința acestui principiu, Curtea a statuat că prin Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994, că principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. De asemenea, art.16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, dar și necesitatea lui (Decizia nr.53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 3 aprilie 2002, și Decizia nr.401 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.28 din 10 ianuarie 2017).

43. Raportând exigențele principiului egalității în fața legii la datele specifice ale cauzei de față, Curtea constată că acesta nu este aplicabil în privința celor două proceduri comparate de autorul obiecției de neconstituționalitate, și anume procedura de validare a mandatelor înainte și după constituirea consiliului local. Astfel, Curtea observă că în chiar textul Constituției există proceduri diferite pentru numirea membrilor aceleiași instituții. Ca atare, art. 85 alin.(2) prevede că, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului, iar art.85 alin.(3), că dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin.(2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului. Așadar, având în vedere argumentele de mai sus, Curtea nu poate reține critica de neconstituționalitate formulată prin prisma art.16 alin.(1) din Constituție.

44. Cu toate acestea, Curtea reține că există două situații procedurale (validarea mandatelor consilierilor la constituire/după constituirea consiliului local), situații care țin de organizarea unei autorități locale și care ar trebui reglementate ținând cont de principiul autonomiei locale, fără ca acest aspect să presupună reglementarea unor proceduri identice. Astfel, deși regula este validarea, respectiv invalidarea mandatelor consilierilor la constituirea consiliilor locale cu o anumită majoritate prevăzută de lege, iar legiuitorul poate să prevadă un alt cvorum și o altă majoritate prin care consilierii în funcție pot valida/invalida mandatele consilierilor nou-aleși, el nu poate să introducă în această procedură o altă autoritate cu un rol constituțional diferit.

45. În ceea ce privește celelalte prevederi legale criticate, respectiv articolul unic pct.2 și 3 din lege, Curtea constată că ele trebuie analizate prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(5) în componentele sale privind calitatea legii și principiul securității juridice. În acest sens, Curtea reține că reglementarea criticată prevede că, atunci când nu este îndeplinită condiția prezenței majorității consilierilor locali în funcție, ea să fie totuși considerată îndeplinită, cu alte cuvinte, să se poată adopta hotărâri care să producă efecte juridice, dacă sunt validați, în aceeași ședință, consilierii care vor asigura această majoritate. Curtea reține că, de principiu, cvorumul de validare poate fi diferit față de cvorumul de lucru în exercitarea atribuțiilor unui consiliu local, în sensul art.36 și următoarele din Legea nr.215/2001, motivat de faptul că aceasta vizează asigurarea funcționării unei autorități publice, continuitatea și existența chiar a acesteia, dar cvorumul de prezență la ședințele consiliului local trebuie să fie unul cert la momentul desfășurării ședinței, și nu sub condiție. În această problemă procedurală, legiuitorul nu poate recurge la o ficțiune juridică, considerând îndeplinită o condiție de cvorum ca urmare a unei acțiuni ulterioare de validare venită chiar din partea unei alte autorități. În aceste condiții, din maniera de

redactare a textelor, Curtea reține că acest cvorum de validare este stabilit cu condiția validării mandatelor unor consilieri, ceea ce este de natură să încalce și art.1 alin.(5) din Constituție în componenta sa privind principiul securității juridice.

46. În privința atribuțiilor propriu-zise ale consiliului local în sensul art.36 și următoarele din Legea nr.215/2001, cerințele de cvorum trebuie aplicate cu aceeași unitate de măsură, în sensul că nu pot exista situații derogatorii, acesta fiind unul singur și univoc. Mai mult, Curtea constată că acest cvorum trebuie să fie cert, și nu sub condiție, pentru că luarea deciziilor care implică în mod subsecvent atribuțiile consiliului local trebuie să se bazeze pe un cvorum actual, nu ulterior adoptării acestora, întrucât funcționarea unor autorități publice nu poate fi supusă unor condiții viitoare. În consecință, având în vedere redactarea textului menționat, Curtea reține că legiuitorul pare a invoca o majoritate eventuală sub condiție, ceea ce afectează securitatea juridică, aspect care fragilizează mecanismul decizional pe plan local.

47. În aceste condiții, Curtea constată că textele criticate încalcă cerințele art.1 alin.(5) din Constituție privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii.

48. De asemenea, Curtea reține că legea nu descrie cu precizie mecanismul implicării prefectului în procedura prevăzută de articolul unic pct.2, nefiind clară articularea dintre prevederile articolului unic pct.1, pe de o parte, și cele ale articolului unic pct.2. Din moment ce potrivit articolului unic pct. 1 din lege, prefectul validează, la propunerea comisiei de validare, mandatele noilor consilieri locali, este neclar de ce mai este nevoie de mecanismul prevăzut de articolul unic pct.2.

49. Curtea constată că este întemeiată critica Președintelui României cu privire la necorelarea dintre noile prevederi legale și cele ale art.55 și 55¹ din Legea nr.215/2001 (care prevăd situațiile în care consiliul local se dizolvă de drept și procedura de reconstituire a acestuia) prin raportare la art.1 alin.(5) în componenta sa privind calitatea legii. Cu alte cuvinte, din moment ce legea reglementează sancțiuni legale în situația în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți, noile prevederi le golesc de conținut pe cele existente, în sensul că acreditează teza funcționării consiliului local, chiar dacă acesta se află în situația dizolvării de drept, creând, astfel, confuzie cu privire la prioritatea aplicării lor. În dorința de a soluționa anumite probleme apărute în procesul de aplicare a legii, legiuitorul a adoptat prevederile legale criticate pe care le-a considerat potrivite, însă acestea riscă să genereze alte probleme de aplicare în practică. Or, legea, care este un act cu aplicare generală, trebuie să reglementeze raporturile juridice într-o manieră optimă, care să ajute la soluționarea a cât mai multor situații, fără a genera probleme suplimentare. Prin urmare, Curtea reține că prevederile articolului unic pct.2 și 3 conțin norme de procedură care sunt de strictă interpretare, dar gradul de imprecizie al acestora împiedică aplicarea lor în practică, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) din Constituție.

50. În ceea ce privește celelalte critici ale Președintelui României care se referă la eventuale neconcordanțe dintre prevederile legale atacate și alte prevederi legale ce fac parte din alte acte normative, Curtea reamintește jurisprudența sa, conform căreia, potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, aceasta se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului. Prin urmare, nu intră în sfera de competență a Curții Constituționale examinarea unor texte de lege în vederea modificării și completării acestora în scopul corelării lor, ci în competența exclusivă a Parlamentului, întrucât, potrivit art.61 din Legea fundamentală, acesta este unica autoritate legiuitoare a țării (a se vedea Decizia nr.491 din 19 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.513 din 20 iulie 2011, și Decizia nr.733 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.631 din 3 septembrie 2012).

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr.215/2001 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 7 februarie 2018.