

PUNCT DE VEDERE

cu privire la cererea primului-ministru adresată Curții Constituționale prin care îi solicită să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament, pe de altă parte

În exercitarea prerogativei prevăzute la art.146 lit.e) din Constituție și art.34 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, primul-ministru a transmis Curții Constituționale o cerere, prin care îi solicită să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Parlament, pe de o parte, și Guvern, pe de altă parte, “născut din încălcarea dispozițiilor constituționale cu privire la **modul în care a fost inițiată și depusă moțiunea de cenzură**, respectiv din încălcarea dispozițiilor constituționale cu privire la **modul în care moțiunea de cenzură inițiată și depusă contrar Constituției a fost comunicată** ulterior Guvernului.” Moțiunea de cenzură intitulată “*Demiterea Guvernului Cîțu, singura șansă a României de a trăi!*” este inițiată de senatori și deputați aparținând Grupului Parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România și Grupului Parlamentar al Partidului Alianța pentru Unirea Românilor și înregistrată la cabinetul Președintelui Senatului sub nr.I/2824/3 septembrie 2021 și la cabinetul Președintelui Camerei Deputaților sub nr. I/2775/3 septembrie 2021.

Referitor la cererea de constatare și soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între cele două autorități publice, care face obiectul Dosarului nr.2764E/2021 aflat pe rolul Curții Constituționale, vă prezint punctul de vedere al Președintelui Senatului României, în conformitate cu dispozițiile art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992.

I. Cu privire la noțiunea de conflict juridic de natură constituțională

1. Întrucât Constituția nu definește termenul de ”conflict juridic de natură constituțională”, instanța de contencios constituțional a stabilit, de fiecare dată când a fost sesizată cu un astfel de conflict, conținutul acestuia, raportat la calitatea instituției

publice care s-a adresat Curții Constituționale, la calitatea procesuală a părților implicate, precum și la susținerile acestora și probele administrate. Este de subliniat că dispozițiile art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992 atribuie autorităților publice, părți opuse în conflict, dreptul să contribuie la definirea conținutului conflictului juridic de natură constituțională, dedus judecății Curții Constituționale, și chiar să precizeze eventualele căi de soluționare a acestuia, raportate la circumstanțele în care se pretinde că s-ar fi produs.

2. Inițial, Curtea Constituțională a reținut că ***”conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției României, aparțin altor autorități publice ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”*** (Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005). Ulterior, Curtea Constituțională a extins conținutul termenului de *conflict juridic de natură constituțională* la orice astfel de conflict ***”ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”*** (Decizia nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 290 din 15 aprilie 2008). În fine, într-un alt dosar pe care l-a soluționat, Curtea a statuat că este vorba de conflicte de competență pozitive sau negative de natură să creeze blocaje instituționale. De aici și obligația Curții de a indica căile de soluționare a conflictului, în cazul în care a constatat existența acestuia. În același dosar, Curtea Constituțională a reținut că astfel de conflicte ***”vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției”*** (Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009). **Prin urmare, în calificarea unor simple divergențe instituționale ca fiind conflicte juridice în sensul art.146 lit.e) din Constituție, esențial este ca acestea să producă un blocaj în activitatea unei instituții publice din cele prevăzute în Titlul III din Constituție, ori să împiedice funcționarea normală a acesteia.**

3. Calificarea jurisprudențială de către Curtea Constituțională a ***oricărei situații juridice conflictuale*** ca fiind, potențial, substanța unui conflict juridic de natură constituțională, în sensul art.146 lit.e) din Legea fundamentală, nu este nici întâmplătoare, nici lipsită de fundamentare teoretică sau de susținerea unui text constituțional. Dimpotrivă, Constituția prevede instrumentele și procedurile pentru funcționarea normală a tuturor mecanismelor de exercitare a celor trei puteri ale

statului, care își datorează una alteleia loialitate instituțională în conformitate cu prevederile Constituției. Din această perspectivă, decurge foarte clar că orice situație juridică conflictuală – pe care Curtea este competentă să o constate, să o evalueze și să o soluționeze, potrivit Constituției – ia naștere din **încălcarea nemijlocită a principiului separației și colaborării loiale, de către autoritățile care exercită puterea în statul român.**

4. Pe de altă parte, principial, se cuvine să precizăm că nu întotdeauna și în orice condiții sau circumstanțe de fapt, *”oricare situație juridică conflictuală”* ivită între două instituții publice cu statut constituțional reglementat în Titlul III din Legea fundamentală, formează automat ori potențial, substanța unui conflict juridic de natură constituțională, în sensul art.146 lit.e) din Constituție. Principiul esențial al guvernării unui stat este funcționarea armonioasă și echilibrată a structurilor de stat, fiecare dintre acestea având un anumit rol și funcții constituționale, care în procesul general de conducere se întrepătrund. Din acest angrenaj nu lipsesc arogarea ori suprapuneri de competențe, ori diferite alte disfuncționalități, dar acestea nu afectează întotdeauna funcționarea principiului separației puterilor. Pentru ca astfel de dispute, divergențe, conflicte de competență să capete fizionomia unui conflict juridic de natură constituțională, **trebuie să dea naștere unui blocaj instituțional care să împiedice buna funcționare a uneia dintre autoritățile publice care se consideră parte a conflictului respectiv.**

5. În ceea ce privește speța asupra căreia Curtea Constituțională urmează să se pronunțe în Dosarul nr.2764E/2021, este clar că primul-ministru nu se referă, în realitate, la instituția Parlamentului, ca parte a unui pretins conflict juridic de natură constituțională, ci la demersul procedural al unui număr consistent de deputați și senatori care au inițiat împotriva Guvernului pe care îl conduce, o moțiune de cenzură, ca forma cea mai gravă a controlului parlamentar. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja în sensul că moțiunea de cenzură se constituie într-un adevărat instrument de natură constituțională pus la îndemâna Parlamentului în vederea realizării controlului parlamentar asupra activității Guvernului (Decizia nr.1525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010).

6. Cererea primului-ministru, adresată Curții Constituționale, chiar dacă este exprimată într-o modalitate instituțională și aparent constituțională, de vreme ce invocă Parlamentul ca oponent sau parte la un conflict juridic de natură constituțională, care ar genera “consecințe grave asupra bunei desfășurări a activității Guvernului în planul

politicii interne și externe a țării, respectiv a bunei funcționari a administrației publice” este îndreptată în realitate, împotriva inițiatorilor moțiunii de cenzură, ca atare. Viciul de neconstituționalitate extrinsecă enunțat de semnatarul cererii, în motivarea acesteia, **privește o procedură regulamentară NEFINALIZATĂ încă, într-un act producător de efecte juridice pe seama Guvernului**, or Curtea Constituțională se pronunță tocmai asupra unor astfel de acte. Obiectul conflictului la care se referă primul-ministru în cererea sa adresată Curții Constituționale, este eminent politic, ceea ce excedează competenței Curții Constituționale. **Conflictul invocat de primul-ministru opune Guvernul, pe de o parte, și deputații și senatorii semnatori ai moțiunii de cenzură pe de altă parte.** Este de observat, însă, că între cele două părți nu există raporturi constituționale de tipul celor care există între Guvern și Parlament. Astfel de raporturi ar putea să apară doar în momentul finalizării votului asupra moțiunii, cu consecința demiterii Guvernului, sau, după caz, a menținerii acestuia. Nimeni nu poate afirma că înregistrarea și comunicarea moțiunii de cenzură ar fi produs un efect direct asupra Guvernului, care să antreneze și responsabilitatea Parlamentului.

7. Pentru a fi, ipotetic, un act producător de conflicte juridice de natură constituțională, actul respectiv ar trebui să fie asumat, ca act de putere publică, de una dintre autoritățile prevăzute în Titlul III din Constituție și să exprime voința sa juridică. Această cerință de fond nu este îndeplinită de actele pregătitoare ale dezbaterii moțiunii de cenzură (depunerea și transmiterea acesteia).

8. Textele constituționale invocate de primul-ministru ca generatoare ale situației conflictuale pe care o deduce judecății Curții Constituționale, nu au nicio relevanță, și, prin urmare, nu conduc la o evaluare a conținutului pretinsului conflict juridic de natură constituțională. Mai mult chiar, nici normele regulamentare din care ar deriva pretinsul conflict juridic de natură constituțională nu au vocația să genereze un astfel de conflict. Acestea reglementează două categorii de raporturi constituționale și regulamentare de natură procedurală: un raport între deputații și senatorii semnatori ai moțiunii de cenzură și structurile de conducere ale Camerei Deputaților și Senatului, adică birourile permanente ale acestor Camere legislative. Birourile permanente, de pildă, se vor asigura prin numărarea semnăturilor celor care susțin moțiunea de cenzură, că aceasta îndeplinește condițiile pentru a fi înregistrată și depusă în vederea prezentării ei, în temeiul art.92 alin.(1) teza I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului. A doua categorie de raporturi constituționale și procedurale, are ca părți deputații și senatorii semnatori ai moțiunii, pe de o parte și

Camerele legislative reunite în ședință comună, în calitate de structuri deliberative ale Parlamentului. Cele două Camere ale Parlamentului reunite ca for comun de control parlamentar asupra activității de ansamblu a Guvernului și a fiecărui ministru în parte, au, în momentul înregistrării moțiunii de cenzură și al prezentării sale (în temeiul art.92 alin.(1) teza a II din același regulament al ședințelor comune ale Camerelor Parlamentului, un rol pasiv de înregistrare și, respectiv, de prezentare formală a conținutului moțiunii de cenzură și luării sale la cunoștință de către primul-ministru. Ca atare, **până la momentul dezbaterii și votării moțiunii de cenzură, nu se încalcă nici un text constituțional sau regulamentar. Până la faza dezbaterii moțiunii de cenzură, Guvernul nu intră în raporturi juridice propriu-zise cu Parlamentul.** Prin urmare, nu se produce niciun blocaj instituțional în dauna activității Guvernului sau a vreunui ministru.

9. Considerăm că nu intră în sfera conflictului juridic de natură constituțională controlul constituționalității procedurii premergătoare dezbaterii și adoptării unei moțiuni de cenzură. În cererea transmisă Curții Constituționale, primul-ministru a formulat o critică de neconstituționalitate extrinsecă în privința procedurii de inițiere, depunere și comunicare a moțiunii de cenzură. ”Analizând temeiurile cererii formulate de autorul sesizării, constatăm că acestea se constituie în critici de neconstituționalitate extrinsecă ale unei eventuale hotărâri de adoptare a moțiunii de cenzură, cererea astfel formulată fiind inadmisibilă, deoarece este prematură și nu se poate circumscrie unui conflict juridic de natură constituțională. Or, eventuala adoptare a moțiunii de cenzură se concretizează într-o hotărâre parlamentară, care poate fi supusă controlului de constituționalitate pentru motivele enunțate de către autorul prezentei sesizări, dar în exercitarea unei alte atribuții a Curții, respectiv cea prevăzută în art.146 lit.l) din Constituție, atribuție conform căreia jurisdicția constituțională exercită controlul de constituționalitate asupra hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului și nu în cadrul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, atribuție prevăzută în art.146 lit.e) din Constituție”. (A se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.609, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.980 din 23 octombrie 2020 și Decizia Curții Constituționale nr.533 din 12 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.592 din 24 iulie 2017).

II Cu privire la admisibilitatea cererii

Față de cele arătate mai sus, considerăm că cererea primului-ministru adresată Curții Constituționale, privind un pretins conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, este inadmisibilă.

III Cu privire la conținutul cererii de constatare a conflictului juridic de natură constituțională

În motivarea cererii adresată Curții Constituționale, primul-ministru arată că există un **”conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte, născut din încălcarea dispozițiilor constituționale cu privire la modul în care a fost inițiată și depusă moțiunea de cenzură, respectiv din încălcarea dispozițiilor constituționale cu privire la modul în care moțiunea de cenzură inițiată și depusă contrar Constituției a fost comunicată ulterior Guvernului.”**

Așadar, Guvernul susține faptul că inițiatorii moțiunii, deputați și senatori aparținând Grupurilor parlamentare ale USR și AUR, au încălcat reglementări referitoare la validitatea unor semnături aparținând unor parlamentari, semnături care nu ar fi fost anexate textului moțiunii de cenzură, astfel cum a fost aceasta înregistrată la președinții celor două Camere ale Parlamentului în data de 3 septembrie a.c., dar care au fost anexate textului moțiunii, așa cum aceasta a fost comunicată primului-ministru la data de 7 septembrie 2021. Guvernul susține că la momentul inițierii și depunerii moțiunii de cenzură, respectiv 3 septembrie 2021, aceasta a fost asumată, prin semnăturile a 90 de parlamentari și nu a unui număr de cel puțin 117 semnături conform art.113 alin.(2) din Constituție, republicată, precum și faptul că, lista de susținători ai moțiunii de cenzură a fost comunicată primului-ministru într-o formă completată față de forma și conținutul pe care această listă o avea la data depunerii moțiunii, respectiv 3 septembrie 2021.

Referitor la inițierea și depunerea moțiunii de cenzură nr. 2 din data de 3 septembrie 2021, intitulată „Demiterea Guvernului Cîțu, singura șansă a României de a trăi!”, autorul sesizării susține că „în data de 3 septembrie 2021, data inițierii și depunerii moțiunii de cenzură, 34 de semnături (11 ale parlamentarilor AUR și 23 ale parlamentarilor USR) nu erau anexate în forma prevăzută de lege pentru a atesta voința

expresă, individuală și unilaterală a respectivilor parlamentari de a iniția această moțiune de cenzură”. În opinia acestuia „rezultă că, la momentul inițierii și depunerii moțiunii de cenzură, aceasta nu a fost semnată în mod valid decât de 90 de parlamentari, ceea ce reprezintă mai puțin de o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor”.

Din perspectiva reglementărilor juridice incidente privitoare la inițierea moțiunii de cenzură, forma cea mai înaltă de exercitare a controlului asupra Guvernului de către opoziția parlamentară, observăm că legea fundamentală statuează în mod exhaustiv în art.113 alin.(2) că aceasta „poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor”, ceea ce reprezintă în prezent un număr de 117 deputați și senatori. În fapt, în situația examinată se constată că moțiunea de cenzură a fost inițiată de 124 de deputați și senatori care aparțin grupurilor parlamentare ale Partidului Uniunea Salvați România și Partidului Alianța pentru Unirea Românilor, conform tabelelor anexate la textul moțiunii. În privința modalității/modalităților în care se poate exercita intenția deputaților și senatorilor de a iniția o moțiune de cenzură, legea fundamentală și Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului nu conțin nici o prevedere, nici o condiție de validitate în privința formei de prezentare sau a conținutului unei moțiuni de cenzură. Or, potrivit dispozițiilor Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale regulamentelor parlamentare, în exercitarea mandatului lor, deputați și senatori își exercită competențele cu respectarea principiului legalității și al bunei-credințe, în strictă concordanță cu interesele electoratului care le-au acordat mandatul și cu convingerea proprie a parlamentarului, mandatul imperativ fiind nul.

Cu toate acestea, în sesizare se arată că „inițierea unei moțiuni de cenzură și depunerea acesteia presupune în mod obligatoriu atât verificarea îndeplinirii condiției constituționale a numărului minim de inițiatori, cât și verificarea corolarului logic al acestuia, anume respectarea condiției de validitate a semnăturilor acordate în vederea inițierii moțiunii de cenzură.” Deși în continuare afirmă că „această competență nu este atribuită în mod expres nici unei structuri parlamentare.”, autorul sesizării susține că „verificarea condițiilor de validitate atât cu privire la numărul minim de parlamentari, cât și a semnăturilor acestora pentru inițierea unei moțiuni de cenzură nu se poate realiza decât de birourile permanente ale celor două Camere, în scopul pregătirii și asigurării desfășurării în bune condiții a lucrărilor ședințelor comune”.

Observăm astfel că, în susținerea sesizării, autorul invocă rațiuni proprii și interpretări in extenso ale unor prevederi constituționale și regulamentare redactate în mod exhaustiv, iar aceste interpretări personale în drept sunt lipsite de fundament juridic.

Având în vedere aspectele cuprinse în sesizare prin raportare la prevederile constituționale și regulamentare referitoare la inițierea moțiunii de cenzură, apreciem că autorul sesizării nu se referă, în realitate, la instituția juridică a Parlamentului, ca parte a pretinsului conflict juridic de natură constituțională, în sensul dispozițiilor art. 146 lit. e) din Constituție, republicată, ci la demersul procedural al unui număr de 124 de deputați și senatori care au inițiat împotriva Guvernului o moțiune de cenzură și la modalitatea în care aceștia și-au exercitat dreptul constituțional de a iniția o moțiune de cenzură. Pe baza prevederilor legii fundamentale, cu referire la instituția juridică a moțiunii de cenzură, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că aceasta se constituie într-un adevărat instrument de natură constituțională pus la îndemâna Parlamentului în vederea realizării controlului parlamentar asupra activității Guvernului (a se vedea Decizia nr. 1525/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 818 din 7 decembrie 2010). Or controlul parlamentar reglementat în legea fundamentală, exercitat prin intermediul moțiunii de cenzură, este o instituție juridică care nu trebuie izolată de principiul constituțional al colaborării loiale între instituțiile și autoritățile statului și nici de principiul loialității față de Constituție, ci trebuie coroborată și corelată cu aceste principii, astfel cum vom arăta în continuare.

Ca urmare a aspectelor semnalate, apreciem că, deși autorul sesizării s-a adresat Curții Constituționale cu cererea privind constatarea unui conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. e) din Constituție, republicată, din motivarea sesizării reiese că autorul acesteia invocă în realitate critici de neconstituționalitate extrinsecă în privința inițierii și depunerii moțiunii de cenzură înregistrate la Cancelaria Președintelui Camerei Deputaților și a Președintelui Senatului cu nr. 2MC în data de 3 septembrie 2021.

Față de cele constatate mai sus, subliniem că solicitarea autorului sesizării de a verifica îndeplinirea condițiilor de constituționalitate extrinsecă asociate instituției juridice a moțiunii de cenzură, act eminent politic al deputaților și senatorilor, nu se circumscrie în sfera conflictului juridic de natură constituțională.

Din punct de vedere procedural, moțiunea de cenzură trebuie inițiată de cel puțin o pătrime din numărul deputaților și senatorilor se prezintă Birourilor permanente reunite ale celor două Camere ale Parlamentului și se comunică Guvernului, pentru ca acesta, cunoscându-i conținutul, să se poată apăra. Aceasta a fost considerată în doctrină ca ”o măsură de raționalizare a procedurii parlamentare, pentru a se evita adoptarea prin surprindere a unei moțiuni.” Moțiunea de cenzură se prezintă în ședința comună a celor două Camere în cel mult 5 zile de la data depunerii.

Față de aspectele de ordin procedural sus-menționate, precizăm că Moțiunea de cenzură intitulată ”Demiterea Guvernului Cîțu, singura șansă a României de a trăi!” a fost înregistrată împreună cu lista inițiatorilor și semnăturile acestora la data de 3 septembrie 2021 și, întrucât moțiunea nu s-a putut prezenta Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului convocate în datele de 3 și 4 septembrie a.c., din lipsa cvorumului, președinții celor două Camere ale Parlamentului au convocat, din nou, în data de 6 septembrie a.c. Birourile permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului.

În urma repetatelor discuții din cadrul acestor ședințe președinții celor două Camere ale Parlamentului au convocat Birourile permanente reunite în data de 7 septembrie 2021 și, pentru a se putea depăși acest blocaj intern, generat de pretinsa neconformitate a semnăturilor, au fost depuse, din nou, semnăturile în original ale unor inițiatori și moțiunea a fost comunicată Guvernului, potrivit prevederilor constituționale.

Așadar, comunicarea moțiunii către Guvern s-a realizat în intervalul de 5 zile de la înregistrare, în așa fel încât acesta să-și poată exprima poziția față de motivele care fac obiectul moțiunii de cenzură. Data comunicării către Guvern a moțiunii de cenzură este irelevantă și nu afectează membrii Guvernului sau ai Parlamentului, în condițiile în care ”moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere” și nu după împlinirea unui termen care să curgă de la data comunicării către Guvern a moțiunii. Deci, ***această procedură prealabilă dezbaterii și adoptării moțiunii nu a produs nici un efect asupra raporturilor dintre Parlament și Guvern și nici nu poate genera un conflict juridic de natură constituțională între aceste două autorități publice.***

Cele două Camere ale Parlamentului reunite ca for comun de control parlamentar asupra activității de ansamblu a Guvernului și a fiecărui ministru în parte au, în momentul înregistrării moțiunii de cenzură și al prezentării sale [în temeiul art. 94 alin. (1) teza a doua din același regulament al ședințelor comune ale Camerelor

Parlamentului], un rol pasiv de înregistrare și, respectiv, de prezentare formală a conținutului moțiunii de cenzură și luării sale la cunoștință de către prim-ministru. Ca atare, până la momentul dezbaterii și votării moțiunii de cenzură [...], nu s-a încălcat nici un text constituțional sau regulamentar. *Până la faza dezbaterii moțiunii de cenzură, Guvernul nu a intrat în raporturi juridice propriu-zise cu Parlamentul. Prin urmare, nu s-a putut produce nici un blocaj instituțional în dauna activității Guvernului sau a vreunui minister.*” (A se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.609 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.980 din 23 octombrie 2020).

Față de cele arătate în cererea trimisă Curții Constituționale, solicităm plenului Curții Constituționale să constate inadmisibilitatea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională între Parlament, pe de o parte și Guvernul României, pe de altă parte, și să o respingă, ca atare.

PREȘEDINTELE SENATULUI

Anca Dana Dragu