

Domnului VALER DORNEANU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Subsemnata Viorica Dăncilă, în calitate de prim-ministru, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. e) din Constituția României și ale art. 34 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, formulez prezenta

CERERE

**DE SOLUȚIONARE A CONFLICTULUI JURIDIC DE NATURĂ
CONSTITUȚIONALĂ**

între Președintele României, pe de altă parte, și Guvernul României/prim-ministru, determinat de refuzul revocării și respectiv numirii unor miniștrii, la propunerea prim-ministrului.

I. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

Ca urmare a unei remanieri guvernamentale, Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a semnat Decretului nr. 925 din 20 noiembrie 2018 publicat în Monitorul Oficial nr. 982 din 20 noiembrie 2018, pentru

încetarea unor funcții și numirea unor membri ai Guvernului României, în care se reține că, la propunerea prim-ministrului:

Se revocă din funcția de membru al Guvernului României următorii:

- Lia-Olguța Vasilescu - ministrul muncii și justiției sociale;
- Dănuț Andrușcă - ministrul economiei;
- George Vladimir Ivașcu - ministrul culturii și identității naționale;
- Petru Bogdan Cojocaru - ministrul comunicațiilor și societății informaționale;
- Ioana Bran - ministrul tineretului și sportului.

De asemenea, se ia act de demisia domnului Mihai-Viorel Fifor, ministrul apărării naționale, și se constată încetarea funcției de membru al Guvernului.

Se numesc în funcția de membru al Guvernului României următorii:

- Gabriel-Beniamin Leș - ministrul apărării naționale;
- Marius-Constantin Budăi - ministrul muncii și justiției sociale;
- Niculae Bădălău - ministrul economiei;
- Valer-Daniel Breaz - ministrul culturii și identității naționale;
- Alexandru Petrescu - ministrul comunicațiilor și societății informaționale;
- Constantin-Bogdan Matei - ministrul tineretului și sportului.

Menționăm faptul că, pe lângă propunerile menționate, primul-ministru a solicitat revocarea viceprim-ministrului, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice și a ministrului transporturilor, cereri asupra cărora Președintele României a refuzat să se pronunțe, cu încălcarea atribuțiilor sale constituționale.

Corelativ acestei abordări, Președintele nu a emis niciun act cu privire la propunerile prim-ministrului de numire a unor noi titulari la Ministerul Transporturilor și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în schimb a declarat public: „*celelalte două candidaturi le consider nepotrivite și vor fi refuzate.*” Nu a precizat când va face acest lucru, pentru că refuzul nu este consemnat în decretul mai sus menționat dar a exprimat clar, public, refuzul, precum și motivarea: ”nepotrivire”.

Urmând procedura statornicită ca urmare a interpretării general obligatorii dată textului constituțional de referință (art.85 - *Numirea Guvernului*) de către Curtea Constituțională, prim-ministrul a formulat o a doua propunere pentru ocuparea celor două posturi de ministru, propunere care nu a fost acceptată de Președintele României până la acest moment, acesta anunțând, tot public, că ”mai analizează situația numirilor celor doi miniștri.”

În acest timp, ambii titulari ai portofoliilor pentru care se propusese numirea de noi miniștri au demisionat din Guvern (Lucian Șova la data de 22.11.2018 și Paul Stănescu la 26.11.2018), fiind incidentă ipoteza vacanței funcției de ministru. Altfel spus, în loc să procedeze la revocare și apoi la numirea noilor miniștri propuși, Președintele trebuie să ia act de demisie, să declare vacantă funcția de membru al Guvernului și să numească miniștri propuși. În cazul uneia dintre funcții, respectiv la Ministerul Transporturilor, la momentul formulării prezentei cereri, au expirat cele 15 zile prevăzute de art.6 din Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor,

cea ce înseamnă că demisia a devenit irevocabilă. Cu toate acestea, Președintele României încă "analizează" numirea celor doi miniștri propuși de prim - ministru pe posturile vizate inițial de remaniere cu consecința revocării și ulterior de demisie, cu consecința vacanței postului de ministru.

Considerăm că această "analiză" prelungită nu are temei constituțional, fiind de fapt o opunere fățișă la cele statuate de Curtea Constituțională în interpretarea art. 85 din Constituție, și constituie, de fapt, un refuz arbitrar/discreționat al Președintelui României de exercitare a unei competențe constituționale, adică exact ceea ce Curtea Constituțională a calificat ca fiind un "veto" prohibit de dispozițiile constituționale. Acest refuz determină un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvern/prim ministru, de natură să determine dificultăți și chiar blocaje la nivelul funcționării Guvernului, astfel cum vom demonstra în cele ce urmează.

II. ADMISIBILITATEA CERERII. NOȚIUNEA DE CONFLICT JURIDIC DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ. AUTORUL SESIZĂRII. PĂRȚILE IMPLICATE ÎN CONFLICT.

1. Noțiunea de conflict juridic de natură constituțională

În ceea ce privește noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că acesta

presupune „*acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*”. De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: „*Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.*” Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție „*stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea*”. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009).

2. Autorul sesizării. Părțile în conflict

În privința sferei părților care ar putea fi parte a unui asemenea conflict, amintim prima decizie prin care Curtea Constituțională a României a tranșat asupra cadrului procesual al conflictelor juridice de natură constituțională, respectiv Decizia nr.838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009 (reținută

ulterior ca precedent ori de câte ori au mai existat situații asemănătoare) în care s-au reținut următoarele: « în conformitate cu dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, Curtea Constituțională "soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice". În acest sens, autorități publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în titlul III din Constituție, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești. Pentru exercitarea competenței prevăzute de Constituție, Curtea este sesizată la cererea "Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii". Subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingându după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea».

Astfel, atât Președintele României cât și Guvernul și, respectiv, prim-ministrul sunt autorități cuprinse în Titlul III din Constituție iar primul-ministru este în drept să formuleze cererea cu privire la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională între Guvern/prim-ministru și Președintele României, cererea formulată fiind admisibilă atât sub aspectul calității procesuale a părților implicate cât și a autorului acesteia.

3. Cererea supusă Curții

Pentru motivele expuse, **cererea este admisibilă**, încadrându-se în definițiile date de Curtea Constituțională în jurisprudența citată noțiunii de *"conflict juridic de natură constituțională"*.

Raportat la cauza de față, sunt îndeplinite condițiile ce rezultă din jurisprudența Curții Constituționale citată anterior pentru existența unui conflict juridic de natură constituțională, întrucât:

- există o situație conflictuală născută între Guvernul României, reprezentat de primul ministru, pe de-o parte, și Președintele României, pe de altă parte, generat de refuzul acestuia din urmă de a-și îndeplini atribuțiile constituționale;
- litigiul are un caracter juridic constituțional, în legătură cu întinderea și valorizarea competențelor autorităților publice antereferite.
- situația juridică are natură constituțională, vizând exercitarea competențelor consacrate constituțional ale celor două autorități.

II. FONDUL CAUZEI

1. Consacrarea la nivel constituțional a atribuțiilor autorităților implicate în conflict. Numirea miniștrilor în caz de remaniere guvernamentală sau vacanță a postului

Rolul Președintelui și cel al prim-ministrului în procedura de remaniere guvernamentală sau vacanță a postului cu referire la cauza în speță (care nu are ca efect schimbarea structurii sau a compoziție politice a Guvernului) este consacrat de art. 85 alin.(2) din Constituție, care are

următorul cuprins: „(2) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului.”

Interpretarea *ad litteram* a textului impune constatarea și concluzia că, în acest caz, Președintele nu execută o hotărâre a Parlamentului, ci se află în situația de a decide el însuși numirea unor miniștri, la propunerea primului - ministru. Actul de decizie în această fază fiind prin definiție un act de voință, Președintele are libertatea de a primi propunerea primului-ministru sau de a-i cere să facă o altă propunere. Curtea Constituțională a statuat în acest sens, printr-o decizie pronunțată în soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională, că „în aplicarea art.85 alin.(2) din Constituție, Președintele României, neavând drept de veto, poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru. Motivele cererii Președintelui României nu pot fi cenzurate de primul-ministru, care, în procedura prevăzută de art.85 alin. (2) din Constituție, nu are decât dreptul de a propune Președintelui numirea unui ministru, iar nu și competență decizională. Ca și în cazul exercitării celorlalte atribuții prevăzute în Constituție, Președintele rămâne răspunzător politic, în fața electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii primului-ministru, după cum primul-ministru și Guvernul rămân răspunzători politic în fața Parlamentului. În ceea ce privește posibilitatea primului-ministru de a reitera prima propunere, Curtea urmează să constate că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsușirii propunerii de către

Președintele României. Așadar, primul-ministru are obligația să propună pentru funcția de ministru o altă persoană” (Decizia nr.98/2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 140 din 22 februarie 2008).

Printr-o decizie anterioară, nr.356 din 5 aprilie 2007, pronunțată în soluționarea altui conflict juridic de natură constituțională privind aplicarea art.85 alin.(2) din Constituție, Curtea Constituțională a statuat că Președintele României poate să ceară primului-ministru să facă o altă propunere pentru ocuparea unei funcții de ministru rămase vacantă și a precizat că Președintele nu are un drept de veto, excluzând astfel validitatea unui refuz nemotivat, arbitrar.

Rezultă de aici că refuzul de numire a miniștrilor se poate exercita o singură dată, motivat (adică nu arbitrar, discreționar), Președintele României având obligația acceptării celei de-a doua propuneri formulată de prim-ministru. Este o concluzie fundamentată deopotrivă pe dispozitivul și considerentele Deciziei nr.98/2008, unde Curtea Constituțională reține în mod expres faptul că ”În ceea ce privește numărul de cazuri în care Președintele României poate cere primului ministru să facă altă nominalizare pentru funcția de ministru vacantă, Curtea constată că, pentru preîntâmpinarea apariției unui blocaj instituțional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art.77 alin.(2) din Legea fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată. Curtea apreciază că această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri

prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală în cazuri similare. Aplicată la procesul de remaniere guvernamentală și de numire a unor miniștri în caz de vacanță a posturilor, această soluție este de natură să elimine blocajul ce s-ar genera prin eventualul refuz repetat al Președintelui de a numi un ministru la propunerea primului-ministru.”

Așadar Curtea Constituțională a exclus în mod expres orice posibilitate a Președintelui de a refuza cea de-a doua propunere de numire formulată de prim ministru.

Constatăm, totodată, că instanța constituțională s-a referit deopotrivă la situația remanierii și a vacanței postului de ministru, pe care le-a asimilat din punct de vedere al efectelor juridice în ceea ce privește actul de decizie al Președintelui României. În ambele situații, refuzul de numire a primei propuneri de miniștri atrage obligația prim-ministrului de a propune alți miniștri, cu obligația corelativă a Președintelui României de a numi miniștrii care fac obiectul celei de-a doua propuneri. Se observă în acest sens că textul constituțional analizat utilizează formula „remaniere guvernamentală sau vacanță a postului”, plasând două instituții juridice distincte pe același plan, ca premise având aceeași semnificație juridică în context. Legiuitorul a utilizat conjuncția disjunctivă „sau” care realizează, de principiu, joncțiunea între unități sintactice aflate pe același plan. Este deci evidentă intenția de a se conferi un regim juridic identic celor două instituții în contextul reglementat, și anume al numirii miniștrilor. Atât remanierea, care are ca efect, potrivit art. 7 din Legea nr.90/2001, revocarea ministrului/miniștrilor, cât și

vacanța postului, constituie premisele declanșării procedurii de numire a noului/noilor miniștri. Instituția numirii (iar nu cea a revocării sau vacanței postului de ministru) implică identificarea de către cei doi actori politici - Președinte și prim-ministru a unei soluții de numire a unui nou ministru. Președintele are libertatea de a primi propunerea primului-ministru sau de a-i cere să facă o altă propunere, pentru motivele și potrivit distincțiilor stabilite de Curtea Constituțională în jurisprudența menționată.

Precizăm și faptul că, potrivit art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii, în unitatea lor dată de dispozitivul și considerentele pe care se fundamentează acesta.

2. Prevederile constituționale încălcate. Substanța conflictului juridic de natură constituțională. Semnificații și consecințe

Astfel cum am arătat, în prezenta cauză, prim-ministrul s-a conformat obligației sale constituționale și a procedat la propunerea de noi miniștri pentru portofoliile de ministru menționate. Președintele refuză în continuare să emită decretele de numire în funcție, invocând o pretinsa "analiză" pe care o face de peste două săptămâni.

Față de jurisprudența foarte clară a Curții Constituționale, "analiza" Președintelui în această etapă este fără obiect, iar refuzul său absolut arbitrar. Analiza sa a purtat deja asupra primelor propuneri de numire. În acest sens Președintele României a precizat, într-o declarație de presă, că este nevoie de miniștri care performează foarte bine și a cerut Guvernului să vină cu noi propuneri pentru cele două ministere. Rezultă de

aici că refuzul numirii s-a datorat unei necorespunderi a persoanelor propuse pentru portofoliile corespunzătoare.

Numai în această logică poate fi analizată „nepotrivirea” între persoana respectivă și portofoliul concret unde s-a propus numirea. Este o concluzie fundamentată pe interpretarea logică și sistematică a normelor de referință. Astfel, aprecierea pe care Președintele o face în privința numirii în funcția de ministru se raportează în mod necesar la portofoliul aferent funcției de ministru respective, la competența persoanei în cauză de gestionare în funcție de obiectul de activitate concret, de atribuțiile ministerului. Nu poate fi acceptată o altă teză pentru că, implicit, s-ar admite că actul Președintelui de refuz al numirii poate fi discreționar. Or, nicio autoritate publică nu poate fi discreționară în actele și faptele sale, pentru că, potrivit Constituției, nimeni nu este mai presus de lege. Ministerele și funcțiile de ministru nu sunt abstracțiuni, ci au determinări concrete, obiective, prin raportare la atribuții bine stabilite în sarcina fiecăruia dintre ministere/miniștri. Primul-ministru nu se prezintă cu propunerea de numire a unui ministru și atât, ci cu propunerea de ministru al unui minister anume. Astfel fiind, aprecierea Președintelui în sensul că o persoană este „nepotrivită” pentru funcția de ministru la un minister determinat, precum și refuzul de numire de către Președinte pe acest temei nu pot fi apreciate ca o „decădere”, „descalificare” sau interzicere a accesului la o altă funcție de ministru a respectivei persoane. „Nepotrivirea” nu poate viza, desigur, decât corespunderea pe funcția concretă de ministru pentru care persoana respectivă a fost propusă, iar nu pentru funcția de ministru în sine.

Ca urmare, **refuzul Președintelui de numire a unei persoane pentru funcția de ministru corespunzător unui portofoliu nu exclude, de plano, posibilitatea prim-ministrului de a propune aceeași persoană pentru un alt portofoliu.** Acest aspect rezultă cu claritate din Decizia Curții Constituționale nr.98/2008, general obligatorie. Curtea utilizează termenul a „reitera”, adică a repeta („în ceea ce privește posibilitatea primului-ministru de a reitera prima propunere Curtea urmează să constate că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsoșirii propunerii de către Președintele României”). „Repetare” (reiterare) presupune identitate - în cazul de față, a fi propusă din nou aceeași persoană **pentru aceeași funcție de ministru, adică la același minister.** Excluderea „reiterării” propunerii, în sensul deciziei Curții Constituționale mai sus citată, nu presupune și excluderea propunerii pentru funcția de ministru la alt minister. Chiar dacă persoana este aceeași, funcția este diferită, nu există identitatea persoană/funcție care să constituie temei al excluderii persoanei propuse respective de la numirea în funcție

După ce prim-ministrul a prezentat a doua propunere de numire, și câtă vreme a doua propunere nu este identică cu prima (aceeași persoană la același minister) obligația Președintelui este clară și imediată; în cazul de față, să ia act de demisii și să numească în funcții persoanele propuse de prim-ministru.

Este adevărat că nu există un termen constituțional expres pentru finalizarea acestei proceduri însă ”raporturile instituționale dintre primul-ministru și Guvern, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al

colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități; colaborarea dintre autorități este condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului” (a se vedea Decizia nr.356/2007). Loialitatea constituțională și principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și întreaga filozofie, literă și spirit a art.85 din Constituție, astfel cum a fost interpretat de Curtea Constituțională în jurisprudența sa sunt în sensul că **cea de-a doua propunere de numire atrage obligația imediată a Președintelui de a face numirea, tocmai pentru a nu se crea un blocaj instituțional.**

Or, o amânare sine die a numirii - iată, în prezenta cauză, peste termenul legal în care demisia devine irevocabilă este împotriva Constituției și a deciziilor Curții Constituționale mai sus menționate. Așa cum arătam, aceasta constituie, de fapt, un refuz arbitrar/discreționat al Președintelui României de exercitare a unei competențe constituționale, adică exact ceea ce Curtea Constituțională a calificat ca fiind un "veto" prohibit de dispozițiile constituționale. Acest refuz determină un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvern/prim ministru, cu consecința unor blocaje la nivelul funcționării Guvernului.

CONCLUZII

Astfel fiind, supunem Curții Constituționale pronunțarea unei decizii prin care:

să se constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, pe de o parte, și

Guvern/prim-ministru, pe de altă parte, conflict generat de refuzul Președintelui de a da curs și celei de-a doua propuneri a prim-ministrului pentru numirea unor miniștri;

- să se soluționeze conflictul, în virtutea dispozițiilor art.142 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională „este garantul supremației Constituției”, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze. În conformitate cu prevederile art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție, România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Aceasta înseamnă exercitarea de către Președintele României a competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale, cu obligația de a lua act de cele două demisii, de a declara vacante funcțiile de membru al Guvernului și de a numi noii miniștri propuși de prim-ministru, care și-a exercitat competența sa constituțională de a veni cu o a doua propunere după primul refuz al Președintelui.

PRIM - MINISTRU

VIORICA DĂNCILĂ

Secretar General al Guvernului

TONI GREBLA