

JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PRIVIRE LA LEGILE DE APROBARE A ORDONANȚELOR

TUDOR ONIGA*

Abstract: Within this paper the author has tried to capture some decisions of the Constitutional Court, some incidents regarding the laws of approving some ordinances. We brought to attention in particular those controversial decisions which were adopted as a consequence of a previous promulgation control although most of them didn't have anything to do with the qualification law, as in our opinion was normal to be made, but those ordinances that the Parliament would approve.

Cuvinte cheie: legi, ordonanțe, Curte, jurisprudență

Legile prin care se aprobă ordonanțele – simple sau de urgență – sunt fie ordinare, în cazul în care aprobarea vizează acele acte guvernamentale adoptate în temeiul unei legi speciale de abilitare, fie ordinare sau organice, după caz, în raport cu materia reglementată, atunci când au ca scop aprobarea ordonanțelor de urgență. Indiferent de faptul că se aprobă o ordonanță simplă sau de urgență, trebuie subliniat că legile de aprobare pot fi supuse controlului de constituționalitate atât *a priori*, înainte de promulgare, pe temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, cât și *a posteriori*, ulterior intrării lor în vigoare, pe temeiul art. 146 lit. d) din Constituție.

Cele mai multe decizii ale Curții Constituționale în materie au fost adoptate ca urmare a controlului anterior promulgării, mult mai puține vizând controlul ulterior intrării lor în vigoare. De asemenea, se constată că din mulțimea sesizărilor Curții Constituționale cu privire la controlul legilor de aprobare, majoritatea aveau ca obiect nu legea de abilitare, cum, după părerea noastră, era normal, ci ordonanțele pe care Parlamentul urma să le aprobe. O astfel de practică, opinăm, că vine în contradicție cu textul constituțional actual - art. 146 lit. d) fost art. 144 lit. c) – ce consacră posibilitatea controlului ordonanțelor de către Curtea Constituțională

* Lect. univ. dr., Facultatea de Drept din Cluj-Napoca, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București.

numai *a posteriori*, pe calea de excepție de neconstituționalitate, nu a obiecției de neconstituționalitate specific controlului *a priori*. Vor putea face obiect al sesizării numai acele texte din legea de aprobare care au modificat sau completat dispozițiile ordonanțelor, care țin de constituționalitatea intrinsecă, precum și aspectele de ordin formal, procedural, adică cele legate de constituționalitatea extrinsecă. Orice altă sesizare a Curții, ce se referă la alte probleme decât cele arătate anterior, obligă instanța de contencios constituțional la respingerea ei ca inadmisibilă. Din păcate însă, nu totdeauna Curtea a reacționat în acest sens. Analiza unora dintre deciziile Curții Constituționale, prin care aceasta s-a pronunțat cu referire la legi de aprobare a ordonanțelor – simple sau de urgență – este grăitoare sub aceste aspecte, în special din punctul de vedere al admisibilității sesizărilor de neconstituționalitate.

La data de 1 noiembrie 1995, Curtea Constituțională a fost sesizată asupra neconstituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 17/1995, pentru modificarea și completarea Legii nr. 32/1991¹. Numai că autorii sesizării nu au contestat sub aspectul constituționalității legea de aprobare, ci ordonanța pe care urmează să o aprobe. Dintru început subliniem că, din punctul nostru de vedere, Curtea nu ar fi fost competentă să soluționeze obiecția de neconstituționalitate, deoarece ea avea ca obiect nu legea de aprobare, ci ordonanța ce urma aprobată. De altfel, nu toți membrii Curții de la acea dată au îmbrățișat soluția finală de admisibilitate a sesizării, deoarece, așa cum rezultă din considerentele deciziei, Curtea a constatat „cu majoritate de voturi, că este competentă să soluționeze obiecția de neconstituționalitate”. Curtea și-a motivat opțiunea pe temeiul art. 114 lit. a) din Constituție, iar minoritatea a considerat că sunt aplicabile exclusiv prevederile fostului art. 144 lit. c) din Constituție, ce consacră posibilitatea controlului ordonanțelor numai pe calea excepției de neconstituționalitate. Considerăm corectă opinia minoritară, așa încât, Curtea Constituțională trebuia să respingă excepția ca inadmisibilă². La fel ar fi fost normal să procedeze instanța de contencios constituțional și atunci când a fost sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate referitoare la constituționalitatea legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 50/1994. Și aici s-a exercitat un control al ordonanței, în temeiul art. 144 lit. a), nu al legii sale de

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 124 din 5 decembrie 1995, publicată în M. Of., partea I, nr. 293 din 19 decembrie 1995.

² Decizia Curții Constituționale nr. 139 din 14 decembrie 1994, publicată în M. Of., partea I, nr. 353 din 21 decembrie 1994.

aprobare, deși sesizarea se referea la neconstituționalitatea legii, nu a ordonanței. Mai mult, Curtea a ajuns la concluzia că ordonanța – nu contează aici motivele – este neconstituțională și, prin urmare, legea de aprobare a avut aceeași soartă. Suntem de acord că legea de aprobare nu poate avea decât aceeași soartă, neputând legitima un act guvernamental neconstituțional, numai că modalitatea prin care s-a ajuns la constatarea neconstituționalității ordonanței – în temeiul art. 144 lit. a) din Constituție – este, în opinia noastră, neconstituțională.

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a procedat corect, pronunțându-se, ca urmare a sesizării cu o obiecție de neconstituționalitate ce viza o lege de aprobare a unei ordonanțe, numai cu privire la o dispoziție legală nouă, de sorginte parlamentară, ce a completat ordonanța care urma să fie aprobată³. În speță, sesizarea avea ca obiect constituționalitatea „prevederilor articolului unic, pct. 6 din Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 25/1995, în ce privește introducerea art. 11 în cuprinsul acestei ordonanțe”. Deși viza constituționalitatea intrinsecă, instanța de contencios constituțional s-a mărginit doar la controlul constituționalității textelor adoptate de Parlament în opera de aprobare a ordonanței, ea neputând să-și extindă controlul și asupra altor prevederi legale – în temeiul art. 31 al Legii nr. 47/1992 republicată – decât cele care au făcut obiectul sesizării și care nu ar putea fi disociate de prevederile menționate în sesizare, decât în condițiile în care acestea ar fi fost, de asemenea, adoptate – și nu aprobate – de Parlament.

Este de la sine înțeles că legea de aprobare a unei ordonanțe fiind o lege – ordinară sau organică, după caz, – ea poate fi adoptată fără probleme și prin angajarea răspunderii Guvernului. De aceea, critica de neconstituționalitate, ce viza acest aspect, a fost corect rezolvată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 34 din 17 februarie 1998⁴, atât în ceea ce privește admisibilitatea obiecției, cât și legat de posibilitatea adoptării unei astfel de legi prin intermediul acestui procedeu constituțional. Sesizarea Curții asupra neconstituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997, privind privatizarea societăților comerciale, mai cuprindea – pe lângă problema adoptării legii de aprobare a ordonanței prin angajarea răspunderii

³ Decizia Curții Constituționale nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în M. Of., partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996. În același sens, a se vedea: Decizia Curții Constituționale nr. 235 din 5 mai 2005, publicată în M. Of., partea I, nr. 462 din 31 mai 2005.

⁴ Publicată în M. Of., partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998.

Guvernului – și alte aspecte ce țineau de constituționalitatea ordonanței, ce urma să fie adoptată. Consecvenți poziției noastre cu privire la imposibilitatea controlului ordonanțelor pe această cale, apreciem că aceste din urmă probleme nu puteau face obiectul sesizării de neconstituționalitate în temeiul art. 144 lit. a) din Constituție. Decizia Curții prezintă o importanță aparte în concernul deciziilor cu privire la ordonanțe, deoarece s-a legitimat, după părerea noastră și nu numai, o practică guvernamentală neconstituțională la acea vreme, anume adoptarea de ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice.

O altă decizie a instanței de contencios constituțional, susceptibilă de interpretare este și cea care a avut drept obiect sesizarea de neconstituționalitate cu referire la Legea privind aprobarea ordonanței Guvernului nr. 18/2003⁵. Sesizarea de neconstituționalitate a fost structurată pe două direcții. Un prim motiv de neconstituționalitate a fost, în opinia autorilor sesizării, faptul că ordonanța simplă ce făcea obiect al aprobării parlamentare, a fost adoptată într-o materie ce nu putea fi reglementată decât prin lege organică și, ca urmare, Guvernul, prin adoptarea ordonanței simple, având forța juridică a unei legi ordinare, s-ar afla în afara cadrului constituțional reglementat de art. 114. alin. (1) din Constituție, ce interzice adoptarea de ordonanțe guvernamentale în temeiul unei legi de abilitare, în domenii ce aparțin reglementării prin lege organică. Reiterăm faptul că un asemenea capăt de sesizare trebuia respins de Curtea Constituțională, în lumina imposibilității controlului constituționalității ordonanțelor, într-un alt mod decât cel stabilit expres de art. 144 lit. c) din Constituție. Neprocedând așa, Curtea a admis sesizarea de neconstituționalitate, „întrucât ordonanța aprobată prin această lege a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor art. 114 alin. (1) din Constituție” și, în consecință, legea privind aprobarea sa a fost constatată ca fiind neconstituțională. Cel de-al doilea motiv de neconstituționalitate a vizat încălcarea dispozițiilor constituționale cu privire la modalitatea de adoptare a legii – constituționalitatea extrinsecă – apreciindu-se că nu au fost respectate prevederile art. 74 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră”. Considerăm că din cele două capete de sesizare numai cea relativ la modalitatea de adoptare a legii de aprobare putea fi primită, deoarece critica de neconstituționalitate a legii de

⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 300 din 9 iulie 2003, publicată în M. Of., partea I, nr. 50 din 18 iulie 2003.

aprobare țintește numai asupra constituționalității – extrinseci și intrinseci – a legii de aprobare, nu și a ordonanței pe care urmează să o aprobe. Dar și așa, opinăm că dezbaterile Curții Constituționale ar fi trebuit purtate în primul rând asupra problemelor de constituționalitate extrinsecă, după care, dacă este cazul, asupra celor referitoare la constituționalitatea intrinsecă.

Cu altă ocazie, Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe asupra constituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe, criticile de neconstituționalitate vizând deopotrivă aspecte de neconstituționalitate intrinsecă și extrinsecă. Cele de natură intrinsecă vizau încălcări ale exigențelor constituționale prin ordonanță, iar cele de factură extrinsecă se refereau la încălcarea dispozițiilor constituționale în materia delegării legislative, precum și a a celor referitoare la procedura de adoptare a legii de aprobare a ordonanței⁶. Din nou coexistă două aspecte, ce țin de admisibilitatea sesizării, asupra cărora Curtea, dintru început trebuia să se pronunțe și anume: pe de o parte, referitor la aspectele ce aveau ca obiect criticile la adresa legii de aprobare și, pe de altă parte, cele referitoare la ordonanța aprobată de Parlament. Vizavi de capătul de cerere cu privire la neconstituționalitatea – extrinsecă și intrinsecă – a ordonanței, Curtea trebuia să-l respingă ca inadmisibil și să se rezume la aspectele ce vizau procedura de adoptare a ordonanței, adică cele legate de neconstituționalitatea extrinsecă. Numai că, din păcate, Curtea a procedat exact invers, examinând mai întâi, deși sesizarea viza neconstituționalitatea legii de aprobare, „critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea exigențelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, în materie de delegare legislativă, text care consacră posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență” și găsind ordonanța neconstituțională, motivat pe faptul inexistenței unei situații extraordinare, nu a mai trecut la examinarea criticilor ce vizau procedura de legiferare, cu care normal trebuia să înceapă, constatând, așa cum ni se înfățișează în dispozitivul deciziei, că „Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 100/2004 privind trecerea unor terenuri forestiere din proprietatea publică a statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în proprietatea Arhiepiscopiei Sucevei și Rădăuților, precum și ordonanța de urgență sunt neconstituționale”. Doar că neconstituționalitatea ordonanței, cum reiese

⁶ Decizia Curții Constituționale nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în M. Of., partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005.

și din considerentele opiniei separate, nu se poate pronunța în cadrul controlului prealabil de constituționalitate a legilor decât încălcând dispozițiile imperative ale Legii fundamentale – art. 146 lit. d).

Mult mai simple stau lucrurile atunci când se pune problema neconstituționalității unei legi de aprobare a ordonanțelor după intrarea ei în vigoare, deoarece sesizarea de neconstituționalitate nu poate privi decât exclusiv legea aprobatoare, ordonanța viețuind ca act guvernamental administrativ-legislativ numai până la intrarea în vigoare a legii de aprobare. De exemplu, Curtea Constituțională a fost sesizată de Avocatul Poporului cu excepția de neconstituționalitate a anumitor dispoziții ale Legii nr. 163 din 1 iunie 2005⁷, prin care s-a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 138 din 29 decembrie 2004⁸. Curtea a admis în parte excepția de neconstituționalitate, considerând, în acord cu prevederile art. 78 din Constituție, dispozițiile Legii nr. 163/2005, ce prevedeau că intrarea în vigoare a anumitor texte de lege se făcea la o dată anterioară sau chiar la data publicării legii aprobatoare, neconstituționale.

Jurisprudența Curții Constituționale în materia legilor de aprobare a ordonanțelor, suntem convingeți, va suferi mutații majore, relativ la posibilitatea pronunțării Curții și asupra constituționalității ordonanțelor ce urmează a fi aprobate. Altfel spus, deciziile instanței de contencios constituțional se vor „constituționaliza”, în sensul respingerii ca inadmisibile a sesizărilor privind neconstituționalitatea ordonanțelor în cadrul controlului legilor de aprobare, exercitat în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție. Este de observat că tot mai multe decizii în materie sunt însoțite de opinii separate ale judecătorilor de la Curtea Constituțională, din ce în ce mai tranșante, adoptarea acestora realizându-se mai mereu cu majorități fragile, gata oricând să basculeze în sens invers opticii de până acum a instanței de contencios constituțional, aspect ce va determina așezarea lucrurilor din acest punct de vedere pe un făgaș normal, constituțional. Căci, cum poate fi explicat altfel decât neconstituțional comportamentul Curții Constituționale de admitere a unei sesizări de neconstituționalitate prin care autorii critică exclusiv dispoziții ale unei ordonanțe de urgență pe calea unei <<obiecții de neconstituționalitate>>. În speță, se contestă constituționalitatea „articoului 20 alin. (5) fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 154/2005 cu privire la

⁷ Publicată în M. Of., partea I, nr. 466 din 1 iunie 2005.

⁸ Publicată în M. Of., partea I, nr. 1281 din 30 decembrie 2004.

rectificarea bugetului de stat pe anul 2005”⁹, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, ce privește controlul de constituționalitate *a priori* a legilor. Evident, o asemenea sesizare a Curții Constituționale ar trebui pur și simplu considerată ca vădit inadmisibilă. Spre surprinderea noastră, Curtea a ignorat preceptele constituționale, admitând, în ciuda evidenței, sesizarea, și pronunțând în final o decizie prin care în chiar dispozitivul acesteia constată nici mai mult, nici mai puțin că „dispozițiile art. 20 alin. (5) fraza a doua din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 154/2005 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2005, aprobată prin lege la data de 20 decembrie 2005, sunt neconstituționale”. În considerentele deciziei, deși Curtea recunoaște că sesizarea de neconstituționalitate vizează ordonanța guvernamentală, aceasta o interpretează ulterior într-o manieră personală, afirmând că „din termenii adresei secretarului general al Senatului, ca și din termenii sesizării rezultă explicit voința autorilor acesteia de a supune controlului de constituționalitate însăși legea de aprobare a ordonanței și nu numai o dispoziție din ordonanță, desprinsă de legea de aprobare”, după ce anterior, în cuprinsul aceleiași decizii, a statuat contrariul și anume că „în motivarea sesizării nu este criticat întregul text, ci numai dispozițiile cuprinse în fraza a doua, urmând, în consecință, ca numai aceste dispoziții să fie examinate potrivit prevederilor art. 146 lit. a) din Constituția României. Una din două: ori sesizarea de neconstituționalitate vizează legea de aprobare a ordonanței, ori ea vizează însăși ordonanța. În concepția noastră, Curtea nu are rolul de a desluși voința autorilor sesizării, ci trebuie să se rezume numai la textul sesizării care este foarte clar, neinterpretabil într-o anumită direcție mai mult sau mai puțin „convenabilă” și din care rezultă, așa cum observa inițial și Curtea Constituțională, că „în motivarea sesizării sunt invocate următoarele critici de neconstituționalitate, formulate cu privire la dispozițiile art. 20 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 154/2005”. De asemenea, este de neînțeles cum, examinând sesizarea de neconstituționalitate, Curtea se declară, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992 republicată, „legal sesizată și competentă să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate”, ca mai apoi să statueze că „dispozițiile constituționale la care se raportează excepția de neconstituționalitate sunt următoarele....”. Normal, logic, constituțional, cum sugerează Curtea – omițând că judecata are loc în temeiul art. 146 lit. a) și nu în conformitate

⁹ Decizia Curții Constituționale nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în M. Of., partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006.

cu art. 146 lit. d) din Constituție – constituționalitatea unei ordonanțe sau prevederi din ordonanță nu poate fi pronunțată decât ca urmare a unei excepții de neconstituționalitate, ridicată în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial sau direct de Avocatul Poporului.