

Obligația constituțională de reexaminare a legii pentru punerea sa de acord cu o decizie a Curții Constituționale române

Asist. univ. dr. Gîrleșteanu George*

La procédure constitutionnelle du réexamen de la loi pour sa mise en accord avec une décision de la Cour constitutionnelle roumaine présente une importance spéciale du point de vue juridique. La Constitution roumaine se limite seulement à réglementer constitutionnellement cette procédure de telle manière que pour son application plus exacte du point de vue juridique il s'impose la projection des coordonnés de celle-ci et des conséquences normatives résultées.

Le réexamen de la loi pour sa mise d'accord avec une décision de la Cour constitutionnelle se constitue dans une obligation constitutionnelle qui incombe au Parlement et suppose l'accomplissement de plusieurs conditions cumulatives – ce processus doit se constituer dans une modification de la forme des dispositions déclarées inconstitutionnelles et, aussi, par la modification de la forme des dispositions légales il est nécessaire que l'essence de la réglementation soit circonscrite à l'accomplissement d'un but précis (la mise d'accord de la loi avec les principes résultés de la décision antérieure de la Cour) -, et le non-respect de celles-ci conduit automatiquement à l'apparition de certaines conséquences juridiques – l'impossibilité de formation de la loi et donc de production d'effets juridiques.

1. Specificitatea obligației constituționale stabilită în sarcina Parlamentului de reexaminare a legii pentru punerea de acord cu decizia Curții Constituționale. Art. 147 alin. (2) din Constituția României din 1991 revizuită în anul 2003 prevede că "În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul *este obligat să reexamineze* dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale".

Dispoziția constituțională stabilește care este efectul unei decizii de declarare a neconstituționalității unei legi în cadrul controlului abstract a priori. Acest efect constă în instituirea unei *obligații constituționale* pentru Parlament de reexaminare a legii în vederea punerii de acord cu decizia pronunțată de Curte. Astfel, trebuie văzut în primul rând care este specificul acestei obligații constituționale ce incumbă Legislativului. În al doilea rând, trebuie distinse implicațiile juridice ale nerespectării unei asemenea obligații.

a) Procesul de reexaminare a legii - condiții. În ceea ce privește specificitatea obligației constituționale stabilită în sarcina Parlamentului, art. 147 alin. (2) din Constituție stabilește că o lege declarată printr-o decizie a Curții ca fiind

* Autorul este cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

neconstituțională se va întoarce la Parlament care va fi obligat să "reexamineze" dispozițiile respective. Procesul de reexaminare a legii se poate dovedi unul dificil pentru legiuitor prin prisma faptului că trebuie să îndeplinească în principiu cumulativ două condiții.

Prima condiție se referă la faptul că acest proces trebuie să se constituie într-o modificare a formei dispozițiilor declarate neconstituționale. Această modificare a formei reglementării poate fi realizată prin două variante: fie prin eliminarea totală a dispozițiilor legale în cauză sau eliminarea unor părți din acestea, fie prin reformularea conținutului normativ al respectivelor prevederi legale sau prin completarea lor. În ceea ce privește cea de-a doua variantă prin care se poate produce reexaminarea trebuie precizat că prin acțiunea legiuitorului de "completare" a dispozițiilor legale trebuie ca noul text de lege să reflecte esența principiilor enunțate de Curte în decizia sa. Astfel, legiuitorul nu va putea completa respectiva lege supusă reexaminării cu dispoziții cu conținut normativ nou asupra cărora Curtea nu s-a pronunțat. Într-o asemenea situație am avea de-a face în fapt cu crearea unei noi legi, ori Parlamentul este obligat doar să reexamineze legea și nu să creeze una nouă.

De altfel, instituția reexaminării se regăsește și în cuprinsul art. 77 din Constituție care prevede în alin. (2) că "Înainte de promulgare Președintele României poate cere Parlamentului, o singură dată, *reexaminarea legii*", iar în alin. (3) că "Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii (...) promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea *legii adoptate după reexaminare* (...)". Exercițarea acestui drept constituțional al Președintelui de a cere reexaminarea legii atrage corelativ obligația Parlamentului de a reexamina legea.

Sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în raport cu prevederile art. 77 alin. (2) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 355 din 4 aprilie 2007 publicată în Monitorul Oficial nr. 318 din 11 mai 2007 asupra criticii aduse de autorii sesizării constând în aceea că "prin adăugarea unor noi articole legii supuse reexaminării, Parlamentul a depășit limitele investiției".

Astfel, Curtea constata că "din textul constituțional rezultă că Parlamentul ar urma să reexamineze doar textele indicate de Președintele României" și urma să admită ca întemeiată critica autorilor sesizării. De asemenea, Curtea observa că Președintele a cerut Parlamentului "prin cererea de reexaminare (...) *eliminarea din lege* a prevederilor «articolului unic pct. 2 referitoare la completarea art. 5 din Legea nr. 3/2000, prin introducerea alin. (4)», *precum și să se precizeze, «în mod expres, abrogarea dispozițiilor alin. (1) al art. 12»*".

În urma reexaminării legii de către Parlament au fost introduse noi prevederi cuprinse în art. 5 alin. (2), (5) și (6), art. 10 și art. 12 alin. (1). Curtea, constatând că "Parlamentul României, depășind limitele investiției, care priveau prevederile art. 5 alin. (4) și ale art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000, *a modificat și completat și alte*

dispoziții din această lege", a decis neconstituționalitatea prevederilor legii și astfel depășirea de către Legislativ a competenței rezultate din obligația de reexaminare.

Trebuie avut în vedere un aspect deosebit de important. Obligațiile de reexaminare a legii rezultate din cuprinsul art. 77 alin. (2) și art. 147 alin. (2) din Constituție prezintă un element distinctiv. Dacă în cazul pronunțării neconstituționalității legii în cadrul controlului abstract a priori obligația de reexaminare a Parlamentului presupune cu necesitate o raportare la decizia Curții, în schimb, în cazul trimiterii legii spre reexaminare de către Președinte, Legislativul rămâne în continuare obligat să reexamineze lege, dar nu este obligat să țină cont de recomandările emitentului cererii.

De asemenea, modificarea formei reglementării trebuie să respecte toate principiile de tehnică legislativă (accesibilitatea, puterea de receptare a destinatarilor normei, economia mijloacelor de exprimare, corelarea actelor normative etc.)¹.

A doua condiție ce trebuie îndeplinită în acest proces constă în finalitatea pe care trebuie să o aibă reexaminarea legii. Prin modificarea formei dispozițiilor legale trebuie ca esența reglementării să se circumstanțieze la atingerea unui scop precis: punerea de acord a legii cu principiile rezultate din decizia anterioară a Curții.

Realizarea obligației de reexaminare presupune deci nu doar un proces de modificare a formei vechii reglementări, ci și de modificare a esenței normative a acesteia în sensul acordării cu decizia Curții.

De asemenea, fiind vorba de o normă constituțională ce instituie o obligație al cărui destinatar este Parlamentul, rezultă în mod logic că legiutorul nu se va putea dispensa de această obligație de reexaminare. Chiar dacă constituantul român nu stabilește un termen exact pentru reexaminarea legii în cazul controlului abstract a priori în alin. (2) al art. 147, așa cum de exemplu o face în alin. (1), în care în cazul controlului concret a posteriori stabilește un termen de 45 de zile, considerăm că o asemenea obligație se impune Parlamentului și va trebui în mod necesar a fi executată în viitor în forma aleasă de către acesta într-un *termen rezonabil*.

Art. 75 alin. (2) din Constituție normează faptul că asupra proiectelor de legi depuse spre dezbateră și adoptare, Camerele, în funcție de competența acestora, trebuie să se pronunțe prin vot în anumite termene determinate precis. Norma constituțională stabilește un termen general de pronunțare de 45 de zile, iar în cazul codurilor sau legilor de complexitate deosebită, de 60 de zile. Stabilirea unor termene scurte, rezonabile, în care cele două Camere trebuie să se pronunțe, este justificată de necesitatea derulării rapide a procesului legislativ și evitării apariției unor eventuale blocaje legislative, astfel încât Parlamentul în mod real să-și îndeplinească funcția sa principală, aceea de legiferare. În cazul depășirii acestor termene, actul fundamental,

¹ pentru mai multe detalii cu privire la tehnica legislativă a se vedea DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, ION DOGARU, GHEORGHE DĂNIȘOR, *Teoria Generală a Dreptului*, Ed. C.H.Beck, București, 2006, p.198-202; Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

prin partea finală a art. 75 alin. (2) stabilește o sancțiune la adresa Camerei în cauză: "se consideră că proiectul de lege sau propunerea legislativă a fost adoptată".

Articolele 147 alin. (1) și 75 alin. (2) din Constituție stabilesc deci termene exacte, de 45 sau 60 de zile, în care Camerele Parlamentului trebuie fie să pună de acord prevederile legale declarate anterior ca neconstituționale cu dispozițiile actului fundamental, fie să dezbată și să supună la vot proiectele de lege cu care sunt sesizate. În ambele situații este vorba de desfășurarea unor procese constituționale obligatorii ce țin de procedura legislativă. Procesul de reexaminare a unei legi este la rândul său tot un proces ce ține de procedura legislativă, astfel încât, chiar dacă actul fundamental nu stabilește un termen precis în care trebuie efectuat acesta, considerăm, prin paralelism, că *un termen rezonabil* pentru executarea obligației constituționale de reexaminare este cel de 45 de zile, în cazuri complexe acesta putând fi prelungit, dar nu mai mult de 60 de zile.

b) Implicațiile juridice ale nerespectării obligației de reexaminare a legii.

Cât privește implicațiile juridice ale nerespectării unei asemenea obligații constituționale a Parlamentului, trebuie precizate mai multe aspecte.

Un prim aspect are în vedere situația în care Parlamentul nu își execută obligația de reexaminare. În acest caz, deși, după cum enunțasem anterior, legiutorul nu se poate dispensa în principiu de executarea unei asemenea obligații, actul fundamental nu stabilește în mod distinct o sancțiune ce ar putea interveni. Am putea considera că poate fi vorba de intervenirea unei sancțiuni de natură morală prin care ar fi știrbit din prestigiul unei asemenea instituții a statului prin faptul nerespectării unei prevederi din actul fundamental. Efectul nerespectării acestei obligații asupra legii constă în faptul că legea nu se va putea forma și astfel nu va putea produce efecte juridice.

Un al doilea aspect se referă la cazul în care Parlamentul reexaminează legea declarată neconstituțională. Până la data reexaminării legii aceasta nu poate fi trimisă spre promulgare Președintelui și ulterior publicată în Monitorul Oficial, deci nu poate produce efecte juridice.

Trebuie precizat că obligația de reexaminare a legii în cazul declarării de către Curte a neconstituționalității unei legi în cadrul controlului abstract a priori nu exista înainte de revizuirea constituțională intervenită în anul 2003. Art. 145 alin. 1 al Constituției din 1991 nerevizuită preciza că "în cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit articolului 144 literele a) și b), *legea (...) se transmite spre reexaminare*" și că "dacă legea este adoptată în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate este înlăturată, iar promulgarea devine obligatorie". Dispoziția constituțională institua doar *obligația de trimitere spre reexaminare*, nu și pe aceea de a reexamina legea. Parlamentul avea astfel facultatea de a reexamina sau nu legea controlată anterior, putând trece peste decizia de neconstituționalitate pronunțată de Curte prin adoptarea proiectului de lege în aceeași formă cu majoritate de două treimi

din numărul total al parlamentarilor sau putând renunța în totalitate la proiectul de lege adoptat și declarat neconstituțional.

Obligația de reexaminare instituită prin revizuirea din 2003 s-a dorit a constitui o modalitate de prevenire a intrării în vigoare a unor legi care ar conține dispoziții contrare Constituției și astfel o întărire a poziției Curții Constituționale, însă acest deziderat s-a realizat doar parțial. Executarea obligației de reexaminare de către Parlament nu este dublată automat de un control al executării obligației.

Parlamentul, prin reexaminarea legii, își va îndeplini în parte obligația constituțională, însă varianta de lege adoptată ar putea să nu respecte principiile enunțate în decizia Curții. Un control al punerii de acord a legii cu decizia Curții nu va putea fi efectuat de către instanța constituțională decât în cazul în care aceasta ar fi sesizată de către organele politice abilitate să facă acest lucru. Autosesizarea Curții nu este posibilă, astfel încât riscul unei reexaminări neconforme deciziei Curții și intrării în vigoare a unor legi ce ar conține dispoziții contrare Constituției persistă. În vederea eliminării acestor riscuri generate de actuala reglementare constituțională cu privire la obligația de reexaminare, considerăm că în cazul unei viitoare revizuiți constituționale se impune a fi normată constituțional verificarea din oficiu de către Curtea Constituțională a stării de constituționalitate a legii reexaminată de Parlament.

2. Poziția Curții Constituționale Române cu privire la obligația de reexaminare a legii prin prisma Deciziei nr. 420 din 3 mai 2007 (M. Of. nr. 295 din 4 mai 2007). Un aspect important asupra căruia Curtea a trebuit să se pronunțe prin Decizia nr. 420 din 3 mai 2007 îl reprezintă presupusa încălcare prin modificarea Legii nr. 3/2000 cu privire la organizarea și desfășurarea referendumului a art. 147 alin. (2) din Constituție.

Survenită pe fondul declarării neconstituționalității în ansamblu a vechii modificări a legii referendumului, noua reglementare, potrivit art. 147 alin. (2) din actul fundamental, trebuia să se constituie într-un act normativ de punere de acord cu decizia anterioară a Curții Constituționale (Decizia nr. 147/2007). Presupusa încălcare a art. 147 alin. (2) vizează în fapt încălcarea de către Parlament prin noua reglementare a obligației constituționale de reexaminare a legii declarate anterior ca neconstituțională pentru punerea ei de acord cu decizia Curții. Astfel, adoptarea unei soluții corecte și raționale din punct de vedere juridic de către Curte depindea de specificitatea obligației constituționale a Parlamentului instituită de art. 147 alin. (2).

În legătură cu presupusa încălcare a art. 147 alin. (2), prin nepunerea de acord a legii reexaminată cu Decizia nr. 147 din 21 februarie 2007, Curtea Constituțională a constatat că "cele două Camere ale Parlamentului au dat curs acestor prevederi constituționale".

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, declarată anterior ca neconstituțională, cuprindea un articol unic compus din două puncte:

"Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (...) se modifică și se completează după cum urmează:

1. După alineatul (2) al articolului 5 se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins:

«(3) Organizarea referendumului nu poate avea loc simultan cu desfășurarea alegerilor prezidențiale, parlamentare, locale sau a alegerilor pentru Parlamentul European, ori cu mai puțin de 6 luni înainte de data alegerilor menționate.»

2. Articolul 10 va avea următorul cuprins:

«Art.10. - (1) Demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor cetățenilor înscrși în listele electorale, în cazul în care Președintele României a fost ales în condițiile prevăzute la art.81 alin.(2) din Constituția României, republicată.

(2) În cazul în care Președintele României a fost ales în condițiile prevăzute la art.81 alin.(3) din Constituția României, republicată, demiterea acestuia este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate pe întreaga țară de către cetățenii prezenți.» "

Noua modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, în urma reexaminării vechii reglementări avea un articol unic cu un singur punct cu următorul conținut:

"Articolul 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins:

«Art. 10. - Prin derogare de la art. 5 alin. (2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum. »"

În reexaminarea primului punct al articolului unic al legii legiuitorul a optat pentru eliminarea acestuia. Procedând astfel legiuitorul s-a conformat obligației constituționale ce îi revenea potrivit art. 147 alin. (2).

Cel de-al doilea punct al legii reglementa majorități diferite pentru demiterea președintelui suspendat prin referendum popular în mod paralel cu majoritățile cu care fusese ales. Curtea, prin decizia anterioară, a hotărât neconstituționalitatea acestui punct prin prisma faptului că statutul juridic al Președintelui României este identic și că principiul simetriei juridice nu poate fi primit în dreptul public, însă a precizat că "nu exclude posibilitatea ca legiuitorul să opteze pentru o majoritate de voturi relativă pentru demiterea Președintelui României în toate cele trei situații".

Deci, Curtea a stabilit că legiuitorul, în situația în care va dori să reglementeze majoritatea necesară pentru demiterea prin referendum popular a președintelui suspendat în condițiile art. 95 din Constituție, *trebuie să stabilească un singur fel de majoritate* aplicabil tuturor "tipurilor de președinți". În acest sens, legiuitorul, reexaminând legea, a stabilit în noua variantă adoptată un singur tip de majoritate

necesară pentru demiterea Președintelui, majoritatea relativă. Astfel, prin această reglementare, legiutorul *se pare că* a acordat legea cu decizia Curții prin reformularea punctului 2 în sensul stabilirii unui singur tip de majoritate.

Constatarea instanței constituționale că "noua redactare a art. 10 din Legea nr. 3/2000 este în concordanță cu decizia sa anterioară" nu este însă corectă în totalitate. Prin noua reglementare a art. 10 din lege Parlamentul nu și-a îndeplinit decât parțial obligația constituțională de reexaminare, aceasta neconcordând în totalitate cu decizia Curții și implicit cu art. 81 din actul fundamental.

Astfel, noua variantă a art. 10 prevede că "*Prin derogare de la art. 5 alin. (2)*, demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum". Art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 stabilește condiția generală de valabilitate a oricărui tip de referendum: "Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale". Parlamentul a depășit limitele unui proces normal de reexaminare în vederea punerii de acord cu decizia Curții stabilind prin noua reglementare o derogare asupra căreia instanța constituțională română nu se pronunțase în decizia sa anterioară.