

EXCEPȚIA DE NELEGALITATE ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV COMPARATIV CU EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

Prof. univ. dr. Iulian Nedelcu

La Loi roumaine du contentieux administratif de 2004 réalise pour la première fois la réglementation de l'exception d'illégalité comme moyen de défense. L'article fait une comparaison complète entre l'exception d'illégalité et l'exception de non-constitutionnalité, des point de vue du régime juridique, celui de la procédure applicable en vue de la solution ainsi que celui des effets créés par chacune de ces institutions.

1. Preliminarii. Excepția de nelegalitate este un mijloc de apărare tradițional, reprezentând o formă de control indirect al actelor administrative. Deși până la Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu a mai fost reglementată expres, într-un proces, indiferent de natura lui - civil, comercial, penal - s-a admis ca o parte să se poată apăra invocând excepția de nelegalitate a actului administrativ pe care partea adversă și-a întemeiat pretențiile, instanțele noastre judecătorești considerându-se competente să examineze, pe calea indirectă a excepției, legalitatea acelor acte. Tudor Drăgan referindu-se la excepția de nelegalitate, o definea ca "un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeieri decât nelegalitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal se apară invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea spetei"¹

În Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în ceea ce privește excepția de nelegalitate s-a preluat soluția din Legea nr.47/1992, cu modificările ulterioare, referitoare la excepția de neconstituționalitate, suspendându-se dosarul din instanța în fața căreia s-a ridicat excepția, până când se pronunță instanța de contencios administrativ competentă. Regimul juridic al excepției de nelegalitate a fost conceput după regimul excepției de neconstituționalitate deoarece "este o situație similară în cazul excepției de nelegalitate, care presupune cenzurarea actelor administrative prin raportare la lege, astfel încât apare aceeași idee de fond din soluționarea legiuitorului constituant în cazul excepției de neconstituționalitate, consonanța actului juridic care produce efecte cu o forță juridică inferioară față de actul juridic care produce efecte cu o forță juridică superioară, fundamentul reprezentându-l art.1 alin5 coroborat cu art.16 alin 2 și respectiv art.108 alin2 din Constituție²." Există și păreri care consideră ca "Argumentul teoretic dedus din existența unor instanțe specializate, precum și cel referitor la similitudinea de situații în cazul excepției de neconstituționalitate a legilor și a excepției de nelegalitate a actelor administrative nu sunt suficiente pentru a fundamenta soluția adoptată"³, prin noua lege a contenciosului administrativ realizându-se scindarea cauzei în două cauze, deduse judecării unor instanțe diferite, fapt ce ar provoca o prelungire a litigiului.

¹ T. Draganu, Acte de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p.260

² A. Iorgovan, Noua lege a contenciosului administrativ, Ed. Roata, București, 2004, 298

³ L.Giurgiu, Curierul Judiciar nr. 2/2005, p. 90

I.Nedelcu, Contenciosul administrativ – european, Craiova, Ed. Universitaria 2006, p 10-15

2. Comparație. Făcând o comparație între cele două institutii, excepția de neconstituționalitate și excepția de nelegalitate se remarcă următoarele aspecte. Excepția de neconstituționalitate ca și excepția de nelegalitate reprezintă incidente ivite în desfășurarea unui proces în fața instanțelor de judecată, constând în contestarea, prima, a legitimității constituționale a unei prevederi legale dintr-o lege sau ordonanță de care depinde soluționarea cauzei, iar cea de-a doua, a legalității unui act administrativ unilateral. Controlul are caracter concret, întrucât rezultă din contenciosul constituțional, respectiv contenciosul administrativ ivit în procesul de aplicare a legii.

Aplicarea legii reprezintă îndeosebi o problemă a societății civile, de aceea excepția de neconstituționalitate constituie o garanție constituțională a drepturilor și libertăților conferite cetățenilor pentru apărarea lor împotriva unor eventuale abateri ale legiuitorului prin instituirea unor norme contrare Constituției; Curtea Constituțională, având rolul de garant al supremației Constituției, devine implicit un garant al acestor drepturi și libertăți. De asemenea, și excepția de nelegalitate constituie o garanție legală a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor împotriva unor acte administrative care le-ar putea vătăma.

Cele două excepții reprezintă excepții de ordine publică așa încât ele pot fi invocate în orice fază procesuală și pot fi ridicate de către oricare parte, sau de instanță din oficiu. În cazul excepției de neconstituționalitate, procurorul poate ridica excepția numai dacă are calitatea de participant la proces. Invocarea excepțiilor în fața altei jurisdicții decât a instanțelor judecătorești, cum ar fi în fața instanțelor Curții de Conturi sau a unui organ de jurisdicție administrativă, este o cauză de inadmisibilitate deoarece, potrivit art. 144 lit. c din Constituție, respectiv art 4 alin.1 din Legea nr.554/2004, numai instanța de judecată poate sesiza Curtea Constituțională, respectiv instanța de contencios administrativ.

Pe plan procesual, excepțiile de neconstituționalitate și de nelegalitate reprezintă excepții de fond, nu de procedură, fiind o chestiune prejudicială, limitată la problema constituționalității legii, respectiv legalității actului administrativ, aplicabilă litigiului. Instanța sesizată cu excepția de neconstituționalitate are totodată competența să o respingă pentru una dintre cauzele de inadmisibilitate prevăzute de lege, asigurând astfel controlul de legalitate a excepției. Referitor la excepția de nelegalitate, există păreri conform cărora existența finelor de neprimire nu constituie o piedică în ridicarea excepției de nelegalitate, în această situație nefiind cazul desființării actului ci doar a valabilității lui față de părți. În comentarea legii contenciosului administrativ, domnul profesor Antonie Iorgovan consideră că "excepția de nelegalitate poate fi ridicată numai cu privire la actele care pot forma și obiectul unei acțiuni în anulare în fața instanțelor de contencios administrativ. Cu alte cuvinte, cele două fine de neprimire prevăzute de art. 126 alin.6 teza I din Constituție, actele administrative emise în raporturile cu Parlamentul și actele administrative de comandament cu caracter militar reprezintă fine de neprimire și pentru excepția de nelegalitate, fiind în prezența unor dispoziții exprese a Constituției⁴.

Prin invocarea excepției, între instanța judecătorească, Curtea Constituțională, - respectiv instanța de contencios administrativ - și părți intervine un raport triunghiular în cadrul căruia instanța judecătorească este asociată la controlul de constituționalitate - respectiv legalitate exercitat de Curte - respectiv instanța de contencios administrativ - întrucât ea este prima autoritate jurisdicțională în fața căreia s-a ridicat excepția (judecatorul ad qvo). Asocierea la exercitarea controlului constă în următoarele: Instanța sesizează prin încheiere motivată Curtea Constituțională - respectiv instanța de contencios administrativ. Deci în acest caz sunt deosebiți: *titularul excepției* care a invocat-o și

⁴ A. Iorgovan, op.cit., Ed. București 2004, p. 298.

Drept public

autoritatea ce sesizează Curtea Constituțională respectiv instanța de contencios administrativ - care este o instanță (în afară de cazul în care excepția de neconstituționalitate este invocată din oficiu de către instanța însăși. În această situație, titularul excepției, care este instanța, nu va fi reprezentat în procesul de judecare al excepției). Actul procedural al sesizării este o încheiere ale cărei efecte procedurale sunt, în afară de sesizarea, suspendarea de drept a judecării procesului (pe cale de consecință reluarea judecării, după soluționarea excepției, este tot din oficiu, neaplicându-se în această ipoteză procedura perimării).

Instanța verifică legalitatea excepției prin intermediul cauzelor de inadmisibilitate, în cazul excepției de nelegalitate, aceasta putând fi ridicată numai pentru acte administrative de care depinde soluționarea litigiului pe fond. Cauzele de inadmisibilitate au un caracter imperativ și sunt de ordin public, de aceea, nici părțile într-un proces privind soluționarea unei excepții de neconstituționalitate respectiv nelegalitate, nici instanța sau Curtea Constituțională - respectiv instanța de contencios administrativ, nu ar putea trece peste o cauză de inadmisibilitate⁵. Ele se impun din oficiu, fiind destinate apărării unui interes public, privind limitele controlului, ca expresie a competenței de atribuire a Curții Constituționale - respectiv instanțelor de contencios administrativ - în exercitarea acestuia. În consecință, cauza de inadmisibilitate poate fi constatată și de Curtea Constituțională - respectiv instanța de contencios administrativ, chiar dacă instanța nu a reținut-o. Încheierea de sesizare în cazul excepției de neconstituționalitate va cuprinde susținerile părților, motivarea celui ce a invocat-o, eventualele probe și opinia instanței. Opinia instanței nu este obligatorie pentru Curte, dar constituie prima apreciere a unui organ de jurisdicție cu privire la excepția de neconstituționalitate respectivă și în practică, de regulă, prefigurează decizia Curții. În încheierea de sesizare la excepția de nelegalitate va trebui să se arate că au fost îndeplinite toate condițiile de existență ale excepției de nelegalitate.

În cadrul raportului triunghiular, judecătorul ad quem (catre care) este Curtea Constituțională - respectiv instanța de contencios administrativ, iar părțile, prin efectul ridicării excepției, capătă calitate procesuală de părți în procesul privind soluționarea excepției, indiferent de calitatea procesuală din litigiul de drept comun. Partea care a invocat excepția (dacă excepția a fost ridicată de către una din părți), fiind titularul ei, capătă calitatea de reclamant. Dacă excepția a fost invocată din oficiu, părțile își păstrează calitatea din procesul de drept comun. În procesul care are ca obiect excepția de nelegalitate, nu este obligatorie participarea autorității care a emis actul, dar aceasta poate face cerere de intervenție în favoarea uneia din părți.

3. Etapele procedurii de soluționare a excepției de neconstituționalitate și, respectiv, a excepției de nelegalitate. Procedura de soluționare implică două etape succesive: una judecătorească și cealaltă a contenciosului constituțional - respectiv a contenciosului administrativ. Prima etapă se încheie cu sesizarea Curții Constituționale - respectiv a instanței de contencios administrativ. Caracteristicile etapei judecătorești sunt următoarele. Se ridică excepția de neconstituționalitate - respectiv excepția de nelegalitate - și instanța sesizează Curtea Constituțională - respectiv instanța de contencios administrativ cu excepția, astfel cum a fost invocată, după constatarea legalității acesteia prin verificarea inexistenței unei cauze de inadmisibilitate, iar în cazul excepției de nelegalitate instanța verificând și dacă aceasta se referă la un act administrativ de care depinde soluționarea

⁵ I. Nedelcu, op.cit., p. 10-15.

fondului. Actul de sesizare a Curții este o încheiere prin care instanța își exprimă opinia asupra excepției, pe când, în cazul excepției de nelegalitate, încheierea de sesizare nu conține o opinie a instanței, chiar dacă judecătorul care soluționează fondul cauzei are alt punct de vedere asupra argumentării excepției. Încheierea prin care instanța de drept comun respinge excepția, considerând-o inadmisibilă, nu poate fi atacată de părți decât odată cu fondul, dar încheierea de sesizare poate fi atacată ca orice încheiere având ca efect suspendarea judecării.

- Soluționarea procesului de drept comun se suspendă până la soluționarea excepției de neconstituționalitate de către Curtea Constituțională - respectiv a excepției de nelegalitate de către instanța de contencios administrativ.

Etapetele judecării diferă între excepția de neconstituționalitate și cea de nelegalitate. Astfel, contenciosul constituțional cuprinde două faze, ca orice litigiu constituțional: prima, pregătitoare, condusă de judecătorul raportor, încheindu-se prin prezentarea raportului, iar a doua, a judecării propriu-zise, cu caracter de contencios constituțional, în cadrul căreia citarea părților și a Ministerului Public este obligatorie, iar ședința este publică. În ceea ce privește procedura în fața instanței de contencios administrativ, aceasta va soluționa excepția de nelegalitate după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților. Din punct de vedere procedural, la soluționarea excepției de nelegalitate se aplică regulile prevăzute de Legea nr. 554/2004, completate cu dispozițiile Codului de procedură civilă.

Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate. Termenele se vor calcula conform Codului de procedură civilă. O altă particularitate față de procedura contenciosului constituțional - Curtea Constituțională fiind unică - o constituie identificarea instanței de contencios administrativ competente să soluționeze litigiul de fond, care are ca obiect excepția de nelegalitate. În acest caz se aplică regulile din legea contenciosului administrativ referitoare la acțiunile care au ca obiect anularea actului administrativ, autorul excepției putând să opteze fie pentru instanța de la domiciliul său, fie pentru instanța de la domiciliul părții adverse. Efectele deciziilor de soluționare ale excepțiilor de neconstituționalitate și de nelegalitate sunt diferite.

4. Efectele deciziei Curții Constituționale cu privire la excepția de neconstituționalitate: Sunt obligatorii pentru viitor și opozabile *erga omnes* (nu doar *inter partes litigantes*); o lege declarată neconstituțională devine inaplicabilă; ea rămâne în legislație, dar nu se mai aplică; urmează ca legiuitorul să o modifice în sensul conformității ei cu norma constituțională; în plan procesual, încetează suspendarea litigiului de drept comun, care se va judeca ținând cont de situația creată prin decizia Curții; în procesele penale, decizia prin care se prevede că dispoziția penală a fost declarată ca neconstituțională, are efecte similare unei abrogări; decizia prin care s-a respins excepția de neconstituționalitate este de asemenea obligatorie, consolidând prezumția sa de constituționalitate.

În cazul excepției de nelegalitate, efectele deciziei instanței de contencios administrativ sunt mai reduse. În cazul admiterii excepției de nelegalitate, actul administrativ contestat este nul doar față de participanții la proces, față de terți el continuând să producă efecte. Însă, după părerea domnului profesor Antonie Iorgovan, "Ridicarea unei excepții de nelegalitate și admiterea acesteia de către instanța de contencios administrativ are rolul de a crea un precedent judiciar, care, se înțelege, va fi invocat și în alte dosare și este de presupus că, după conturarea unei practici constante de admitere a

Drept public

excepției, actul administrativ în cauză intră în desuetitudine, ceea ce obligă autoritatea emitentă să-l retracteze. De asemenea, autoritatea administrativă poate din proprie inițiativă să revoce sau să anuleze actul juridic în cazul caruia s-a admis excepția de nelegalitate.

Instanța de contencios administrativ poate admite sau nu excepția de nelegalitate, dar nu poate hotărî în legatura cu recunoșterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate reclamantului, astfel cum ar putea hotărî în cazul unei acțiuni directe în contencios administrativ. Pentru instanța care soluționează fondul cauzei, în cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului administrativ, respectivul act nu mai există. În concluzie, apreciez că, deși există opinii diferite în legătură cu oportunitatea conceperii excepției de nelegalitate prin utilizarea "matricei" din Titlul V al Constituției, consacrat Curții Constituționale, (unii autori apreciind ca prin aceasta s-ar lungi nejustificat procesele) aceasta va contribui la o protecție mai eficace a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor și la o mai bună administrație.