

Reguli procedurale specifice soluționării excepțiilor de neconstituționalitate

Petre LĂZĂROIU

Judecător la Curtea Constituțională a României

În cazul soluționării excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, potrivit dispozițiilor art. 29-31 din Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale nr.47/1992, republicată, Curtea Constituțională funcționează ca o veritabilă instanță de judecată, cu particularitățile determinate de natura activității sale, sau decurgând din chiar prevederile legii de organizare și funcționare. În cele ce urmează, ne-am propus, fără a avea pretenția unei analize exhaustive, să subliniem câteva din aspectele particulare ale învestirii instanței de contencios constituțional în materia soluționării excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial.

Înainte de orice analiză trebuie făcute două precizări absolut necesare, astfel:

1) O primă precizare are în vedere competența exclusivă a Curții Constituționale în soluționarea oricăror cauze de contencios constituțional, astfel cum acestea sunt prevăzute în art. 146 din Constituție. Această competență este conferită în primul rând de dispozițiile art.142 alin.(1) din Constituția României, potrivit cu care „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, dar și de dispozițiile exprese ale art.1 alin.(2) din Legea nr.47/1992, republicată, potrivit cu care „Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România”.

2) O a doua precizare privește posibilitatea prevăzută de art.14 din lege de a completa propria procedură jurisdicțională cu regulile de procedură civilă. Enunțul concret al art.14 din lege, cităm: „Procedura jurisdicțională prevăzută de prezenta lege se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale. Compatibilitatea se hotărăște exclusiv de Curte” conduce la următoarele concluzii:

a) o primă concluzie este aceea că instanța de contencios constituțional utilizează în activitatea de soluționare a cauzelor, o procedură specială, prevăzută chiar de legea sa de organizare și funcționare. De altfel, concluzia se impune și prin logica prevederilor art.1 alin.(2) din lege, potrivit cu care Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România.

b) o a doua concluzie care s-ar desprinde din interpretarea acestor dispoziții (art.14) ar fi aceea că procedura specială prevăzută de Legea nr.47/1992 se poate completa cu regulile procedurii civile. Sintagma „se poate completa” (s.n.) este folosită pentru a scoate în evidență faptul că regulile procedurii civile pot completa procedura specială numai în măsura în care acestea sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale.

Introducând așadar condiția compatibilității regulilor procedurii civile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale, legiuitorul a limitat aplicarea acestor reguli în soluționarea cauzelor cu care Curtea este învestită.

c) în sfârșit, o ultimă concluzie care se deprinde din interpretarea acestor prevederi legale (art.14 din lege) este aceea că numai Curtea Constituțională poate aprecia compatibilitatea regulilor procedurii civile, cu natura procedurilor în fața sa (compatibilitatea se hotărăște exclusiv de către Curte).

Prin urmare, teza finală a art.14 din lege conferă Curții Constituționale dreptul exclusiv de a aprecia în ce privește compatibilitatea regulilor procedurii civile cu procedura jurisdicțională prezentă în legea sa de organizare și funcționare, ceea ce poate conduce și la unele soluții greșite, pe care le vom aborda în cele ce urmează.

I. În ceea ce privește investirea instanței de contencios constituțional, prevederile art.29 alin.(2) din lege stabilesc în mod limitativ subiectele de sezină, conferind numai părților și procurorului (dacă acesta participă la judecarea cauzei), dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate în fața instanței de drept comun, precum și din oficiu, instanței investite cu soluționarea cauzei. Se poate observa însă că aceste subiecte nu pot sesiza direct instanța de contencios constituțional ci, numai prin intermediul instanței de judecată în fața căreia se invocă aceste excepții. Totodată, potrivit art.29 alin.(4) din lege, sesizarea Curții Constituționale se dispune de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, printr-o încheiere care va cuprinde punctele de vedere ale părților, opinia instanței asupra excepției, și va fi însoțită de dovezile depuse de părți, iar dacă excepția a fost ridicată din oficiu, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare.

Așadar, din interpretarea sistematică a tuturor prevederilor invocate, rezultă că actul de investire a instanței de contencios constituțional este numai Încheierea dată de instanța de judecată. Această Încheiere fixează obiectul cauzei pe care Curtea este ținută să îl respecte, neputându-l modifica sau completa. Este motivul pentru care Curtea se pronunță numai în raport de textele constituționale pretins a fi încălcate, enunțate de părți în excepția invocată, și nu în raport de alte critici ulterioare, de pildă cele ridicate de părți direct în ședința publică.

Această restricție este dată de exigențele art.10 alin.(2) din lege, potrivit cu care „sesizările trebuie făcute în forma scrisă și motivate”.

Așadar, lipsa formei scrise și a motivării excepției conduce la respingerea excepției ca inadmisibilă, jurisprudența Curții în această materie fiind unanimă.

II. Totuși, obiectul cauzei, deși nu poate fi modificat, el poate fi completat, în situația prevăzută de art.31 alin.(2) din lege, care are următorul cuprins: „În caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare”.

După cum lesne se poate observa, completarea obiectului cauzei se poate realiza doar în sensul extinderii controlului de constituționalitate și asupra altor prevederi, însă cu restricțiile prevăzute expres de art. 31 alin.(2) din lege, astfel:

a) extinderea controlului de constituționalitate se poate face doar în caz de admitere a excepției cu care Curtea a fost sesizată, neputându-se aplica extinderea în cazul respingerii excepției. Ar fi, de altfel, un nonsens ca din moment ce Curtea apreciază textul legal criticat ca fiind în acord cu exigențele constituționale, să se extindă controlul la alte texte necriticate, pentru că altfel această extindere ar echivala cu o sesizare din oficiu, ceea ce apare ca inadmisibil. Este evident că, dacă excepția privește întreaga lege sau ordonanță, nu se mai poate vorbi de extindere.

b) textul art.31 alin.(2) prevede posibilitatea extinderii (Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat) doar la alte prevederi din actul atacat și nu din altă lege sau ordonanță.

c) textul este atât de direct și imperativ, încât nu suportă nici o altă interpretare mai ales dacă ținem seama și de teza finală prevăzută în cuprinsul său: „de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare.”

Concluzionând, într-o interpretare cât se poate de logică, legiuitorul a anticipat posibilitatea și, în același timp, probabilitatea ca prevederile dintr-un act (lege sau ordonanță) să fie într-o atât de strânsă corelație încât, declarându-le pe unele neconstituționale, altele să nu mai aibă suport constituțional și, în consecință, Curtea își va extinde controlul de constituționalitate și asupra acestora din urmă (altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare).

În acest sens am formulat opinie separată față de soluția pronunțată de Curte prin Decizia nr.732 din 7 mai 2009, în Dosarele nr.148D/2009, nr.193D/2009 și nr.308D/2009, conexate, prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 72 alin.(5) din Legea nr.128/1997 privind Statutul personalului didactic, raportat la art.116¹ alin.(1) și art.116² alin.(1) din Legea învățământului nr.84/1995, pentru considerentele pe care le-am expus pe larg în opinia separată publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 11 iunie 2009 și din care cităm:

„1. Excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.72 alin.(5) din Legea nr.128/1997 privind Statutul personalului didactic a fost ridicată de G.O.C., L.M. și I.D. în dosarele nr.1.616/99/2007, nr.1.622/99/2007 și nr.1.620/99/2007 ale Curții de Apel Iași - Secția litigiilor de muncă și asigurări sociale.

Prin Încheierile de ședință pronunțate în aceste dosare, instanța investită cu judecarea recursurilor a dispus («În numele legii - Dispune:») sesizarea Curții Constituționale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.72 alin.(5) din Legea nr.128/1997 privind Statutul personalului didactic.

Sesizarea a fost dispusă în baza art.29 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

[...]

Admițând că încheierea instanței ordinare are calitatea de act de sesizare al instanței de contencios constituțional, nu poți ignora un principiu procedural unanim recunoscut atât de doctrină, cât și de practica judecătorească, potrivit căruia obiectul cererii și limitele investirii instanței aparțin celui care sesizează instanța - în cazul nostru instanța Curții de Apel Iași - Secția litigiilor de muncă și asigurări sociale.

Printr-o derogare nepermisă de lege, Plenul Curții Constituționale a modificat obiectul sesizării instanței ordinare, și anume "soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.72 alin.(5) din Legea nr.128/1997", astfel încât Decizia nr.732 din 7 mai 2009 privește "excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.72 alin.(5) din Legea nr.128/1997 privind Statutul personalului didactic, raportate la art.116¹ alin.(1) și art.116² alin.(1) din Legea învățământului nr.84/1995", deși în cuprinsul încheierii de sesizare a Curții nu se precizează că excepția ar privi și aceste două articole din Legea nr.84/1995.

[...]

3. Din conținutul Deciziei nr.732 din 7 mai 2009 se desprinde concluzia că atât Legea nr.128/1997, cât și Legea nr.84/1995 ar privi același obiect - învățământul - în speță învățământul superior. Nu se poate face însă abstracție de faptul că Legea învățământului nr.84/1995, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr.480/2006, stabilește cadrul general de organizare și funcționare a învățământului, inclusiv învățământul superior, în timp ce Legea nr.128/1997 reglementează statutul cadrelor didactice, adică drepturile și obligațiile profesorilor, condițiile de accesare în învățământ, de promovare etc.

4. Rezultatul încălcării dispozițiilor art.31 alin.(2) din Legea nr.47/1992 este cât se poate de vizibil: art.72 alin.(5) din Legea nr.128/1997 atacat cu excepția de neconstituționalitate poate fi neconstituțional în mod indirect, numai pe cale de trimitere la cele două texte - art.116¹ alin.(1) și art.116² alin.(1) din Legea nr.84/1995, în timp ce aceste două texte din Legea nr.84/1995 neatacate cu excepția de neconstituționalitate sunt declarate neconstituționale.

III. În sfârșit, ținem să subliniem un ultim aspect procedural cu caracter specific, ce rezultă din aplicarea prevederilor art.29 alin.(1) și (2) din lege și anume interdicția de a ridica direct excepția în fața instanței de judecată.

Textul art.29 alin.(1) din lege vorbește de excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial „privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau ordonanță în vigoare, care are legătură cu soluționarea cauzei în orice fază a litigiului și oricare ar fi obiectul acestuia.”, iar alin.(2) dispune că „Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial [...]”

Sub acest aspect, o persoană nu poate solicita instanței ordinare, oricare ar fi aceasta să investească Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate, dacă, în prealabil, nu are pe rolul acelei instanțe o cauză (indiferent de natura acesteia) a cărei soluționare depinde de aplicarea normei criticată pentru neconstituționalitate. În sprijinul acestui punct de vedere, asupra căruia, de altfel, Curtea a fost unanimă până în prezent, stau și prevederile art.29 alin.(6) care dau posibilitatea instanței de judecată să respingă cererea de sesizare a Curții Constituționale pentru motive de inadmisibilitate, cităm: „Dacă excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin.(1), (2) sau (3), instanța respinge printr-o încheiere motivată cererea de sesizare a Curții Constituționale [...]”

Apreciem că excepția este inadmisibilă, fiind contrară prevederilor alin.(1) doar în situația în care nu are legătură cu soluționarea cauzei, ceea ce presupune în prealabil existența unei cauze aflate pe rolul acelei instanțe. Chiar și în raport de prevederile art.29 alin.(2) excepția este inadmisibilă întrucât aceasta „poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu de către instanța de judecată ori de arbitraj comercial”, ceea ce presupune de asemenea existența prealabilă a unei cauze pe rolul acelei instanțe. Față de aceste considerații, Decizia nr.109 din 9 februarie 2010, pronunțată de Curtea Constituțională în Dosarul nr.3324D/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.175 din 18 martie 2010, este dată cu neobservarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate.

În speță, Curtea de Apel Constanța, prin Încheierea din 17 martie 2009, pronunțată în Dosarul nr.166/36/2009, a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de

neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 159/2008 privind modificarea și completarea Legii nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat. Excepția a fost invocată de G.D.G. într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în contencios administrativ prin care s-a solicitat anularea dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/2008.

Se poate observa cu ușurință că petentul nu avea pe rolul acestei instanțe o cauză pendinte cu un anumit obiect, cauză a cărei rezolvare depindea de aplicarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/2008. Petentul a solicitat nici mai mult, nici mai puțin, Curții de Apel Constanța, anularea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/2008, împotriva dispozițiilor imperative ale art.1 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, raportate la dispozițiile art.2 alin.(1) lit.c) din aceeași lege, potrivit cu care, în contencios administrativ pot fi atacate numai actele administrative cu caracter individual sau normativ. Acest aspect trebuia sesizat în prealabil de către instanța de judecată, iar cererea respinsă ca inadmisibilă. Deși petentul a ridicat direct excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/2008, în fața instanței de judecată, ceea ce o făcea inadmisibilă, și a procedat la judecarea cauzei ca și cum ar fi fost îndeplinite condițiile de admisibilitate, pronunțând, evident, o soluție greșită.