

Decizia nr.31
din 27 ianuarie 2016
asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art.56 alin.(2) și
(3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și
Senatului

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Simona Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află pronunțarea asupra sesizării de neconstituționalitate privind dispozițiile art.56 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, modificat și completat prin Hotărârea Parlamentului nr.46 din 15 decembrie 2015, sesizare formulată de un număr de 84 de deputați și 14 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, și transmisă Curții Constituționale prin Adresa nr.2/7651 din 22 decembrie 2015 de către Secretarul general al Camerei Deputaților.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.c) din Constituție și al art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.7193 din 22 decembrie 2015 și constituie obiectul Dosarului nr.1862C/2015.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii acesteia susțin că dispozițiile art.56 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, așa cum a fost modificat și completat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr.46 din 15 decembrie 2015, potrivit căroră „În cazul în care

textele care au legătură cu cererea de reexaminare au fost modificate în totalitate sau parțial, legea adoptată, cuprinzând aceste texte reexaminare, se trimite Președintelui, în vederea promulgării. Dacă textele reexaminare nu au fost adoptate, legea se trimite Președintelui în forma adoptată inițial de către Parlament” încalcă prevederile constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) și în art.77. Dispozițiile criticate introduc confuzie, cele două teze ale normei fiind formulate echivoc, în sensul că nu stabilesc clar dacă sintagma „după adoptare” se referă la „textele reexaminare” cuprinse în raportul comisiei sesizate în fond sau la „legea” votată cu textele modificate adoptate prin raport. Or, în ceea ce privește criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de act normativ trebuie să le îndeplinească, Curtea, prin Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, a constatat că, potrivit art. 8 alin.(4) teza întâi din Legea nr.24/2000, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art.36 alin.(1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară. Totodată, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și pe cele ale art.1

alin.(5) din Constituție, potrivit căroră, „În România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

4. Mai mult, autorii sesizării de neconstituționalitate consideră că textul regulamentar criticat, în redactarea în vigoare, a fost elaborat astfel încât să excludă posibilitatea Parlamentului de a respinge legea adoptată inițial, ca urmare a admiterii unei cereri de reexaminare formulate de Președintele României.

5. În temeiul art.27 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională a solicitat punctele de vedere ale Birourilor permanente al Camerei Deputaților și al Senatului asupra sesizării de neconstituționalitate. Birourile permanente al Camerei Deputaților și al Senatului nu a comunicat punctul de vedere solicitat.

6. În vederea soluționării prezentei sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acesteia. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art.27 alin.(1) din lege, potrivit căruia „*Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.*” Astfel, Curtea constată că actul juridic supus controlului este o dispoziție din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, sesizarea fiind formulată de un număr de 84 deputați și 14 senatori, care potrivit dispozițiilor legale, întrunește calitatea de titular al sesizării.

7. **Obiectul sesizării de neconstituționalitate** îl constituie dispozițiile art.56 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului,

aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr.8/1994, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.461 din data de 25 iulie 2013, astfel cum au fost modificate și completate prin art.I pct.1 din Hotărârea Parlamentului nr.46 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.931 din 16 decembrie 2015. Ulterior sesizării Curții Constituționale, Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului a fost republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.37 din 19 ianuarie 2016, dispoziția criticată păstrând aceeași numerotare. Textul regulamentar are următorul conținut:

„(1) Președintele României are dreptul, înainte de a promulga legea, să solicite ambelor Camere, printr-o cerere motivată, o nouă deliberare asupra legii sau a unor articole din lege adoptate în ședința comună a celor două Camere. Cererile de reexaminare a legilor adoptate în ședințe comune se trimit spre dezbateri comisiilor sesizate inițial în fond. Cererile de reexaminare a legilor pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea se trimit, spre dezbateri, comisiilor în a căror competență intră materia reglementată de respectivele legi. În cadrul cererii de reexaminare, Parlamentul poate să modifice în totalitate sau parțial textele care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispozițiilor legii.

(2) În cazul în care textele care au legătură cu cererea de reexaminare au fost modificate în totalitate sau parțial, legea, cuprinzând aceste texte reexaminare, după adoptare, se trimite Președintelui României în vederea promulgării.

(3) În cazul în care textele reexaminare nu au fost adoptate, legea se trimite spre promulgare în forma adoptată inițial de către Parlament.”

Deși prin actul de sesizare a Curții Constituționale, autorii criticilor de neconstituționalitate rețin ca obiect al controlului art.56 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, în integralitatea sa, din

analiza obiecțiilor formulate rezultă că sesizarea vizează doar alin.(2) și (3) ale acestuia, norme asupra cărora Curtea urmează a se pronunța în cele ce urmează.

8. Autorii sesizării susțin că norma criticată contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) care consacră obligativitatea respectării legii și a Constituției și ale art.77 referitor la procedura de reexaminare a legii.

9. Examinând criticile de neconstituționalitate, Curtea reține că printre atribuțiile Președintelui României în cadrul raporturilor pe care acesta le are cu Parlamentul și care vizează legiferarea este cererea de reexaminare a unei legi înainte de promulgare. Potrivit art.77 alin.(2) din Constituție, „*înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii*”. Din examinarea dispozițiilor constituționale rezultă că Președintele, în cadrul procedurii de promulgare, are obligația de a analiza conținutul normativ al legii și de a constata dacă au fost respectate prevederile regulamentare, constituționale sau convenționale la care România este parte sau dacă interesul public, realitățile sociale, economice sau politice justifică reglementarea adoptată de Parlament și supusă promulgării. Prin urmare, analiza Președintelui poate viza, pe de o parte, *aspecte de legalitate*, deficiențe ale legii legate de procedura de adoptare sau de conținutul său prin raportare la acte normative interne sau internaționale în vigoare, fiind necesară corelarea cu ansamblul reglementărilor interne și armonizarea legislației naționale cu legislația europeană și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (a se vedea și art.6 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative) și, pe de altă parte, *aspecte de oportunitate* care privesc efectele economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările adoptate, legiuitorul fiind obligat să fundamenteze temeinic soluțiile pe care le cuprinde legea, pe baza

unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern (a se vedea și art.6 alin.(4) din Legea nr.24/2000).

10. Reexaminarea poate fi cerută o singură dată, pentru orice motiv - de formă/procedură sau de fond/conținut, cu privire la legea în integralitatea sa sau pentru o parte dintre normele sale. Ca urmare a formulării cererii de reexaminare, legea este retrimisă în Parlament, care este obligat să reia procedura de legiferare și să dezbată în plenul celor două Camere solicitările adresate de Președinte.

11. Atât doctrina de specialitate, cât și jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea în acest sens Decizia nr. 335 din 4 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2007 sau Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 2 februarie 2015) sunt în sensul că limitele sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii sunt definite de cererea de reexaminare. Având în vedere scopul cererii de reexaminare, respectiv îmbunătățirea actului normativ, nu se poate admite ca reexaminarea să aibă drept consecință adoptarea unei legi cu contradicții sau necorelări între texte, astfel că, în virtutea regulilor de tehnică legislativă, necesitatea coerenței reglementării impune completarea unor texte din lege care nu au făcut în mod expres obiectul cererii de reexaminare. Această practică este în beneficiul reglementării și nu afectează limitele reexaminării, admiterea unor obiecții din cererea de reexaminare putând antrena modificări cu privire la toate sau doar la unele dintre dispozițiile legii în cauză, ceea ce impune corelarea tuturor prevederilor acesteia, chiar prin eliminarea sau abrogarea unor texte.

12. Cu alte cuvinte, Curtea constată că, în aplicarea normei constituționale a art.77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context, se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost

în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea. În cadrul acestei proceduri, în situația în care se dă o altă redactare unor texte sau se completează legea cu noi reglementări, urmează să se asigure corelările necesare dintre textele care au făcut obiectul cererii Președintelui României și celelalte dispoziții ale legii. Pentru aceleași rațiuni, dacă cererea de reexaminare vizează doar aspecte punctuale sau dispoziții concrete din lege, iar, în economia actului normativ, acestea se dovedesc a fi esențiale, întrucât constituie fundamentul reglementării, lipsa lor afectând însăși filosofia actului normativ, apare cu evidență faptul că înlăturarea, eliminarea lor va prejudicia întregul act și va conduce la respingerea legii în ansamblul său.

13. Având în vedere solicitările cuprinse în cererea Președintelui României, în temeiul prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora este unica autoritate legiuitoare a țării, Parlamentul poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară. Astfel, în urma reexaminării legii, Parlamentul poate admite în întregime sau parțial solicitarea, modificând în totalitate sau o parte din textele de lege cuprinse în cererea de reexaminare, precum și dispozițiilor legii care se impun a fi recorelate, sau poate să respingă cererea de reexaminare (a se vedea în acest sens Decizia nr.991 din 1 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.682 din 6 octombrie 2008 sau Decizia nr.81 din 27 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011).

14. Din perspectiva procedurii parlamentare a soluționării cererilor de reexaminare, Curtea reține că dispozițiile art.77 alin.(3) din Constituție fac mențiune expresă despre „*legea adoptată după reexaminare*”. În acest context, prin Decizia nr.1.596 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011, Decizia nr.1.597 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din

27 decembrie 2011 și Decizia nr.1.598 din 14 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 924 din 27 decembrie 2011, Curtea a constatat că aceste norme constituționale impun supunerea la votul final în plenul fiecărei Camere *a legii*, astfel că Parlamentul, în cadrul procedurii de reexaminare, trebuie să își exprime votul asupra actului normativ reexaminat, iar nu asupra cererii de reexaminare sau asupra rapoartelor comisiilor parlamentare întocmite potrivit dispozițiilor regulamentelor celor două Camere.

15. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate în prezenta cauză, Curtea reține că dispozițiile criticate nu prevăd procedura referitoare la votul final pe legea în ansamblul său, după încheierea dezbaterilor ce au loc în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului și efectuarea votului asupra raportului întocmit de comisiile competente. În atare condiții, Curtea constată că dispozițiile art.56 alin.(2) și (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului contravin prevederilor art.77 alin.(3) din Constituție referitoare la procedura reexaminării legii și celor ale art.147 alin.(4) din Constituție referitoare la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

16. Cu privire la soluțiile pe care le poate adopta Parlamentul în urma parcurgerii procedurii legislative declanșate de formularea unei cereri de reexaminare de către Președintele României, Curtea constată că norma regulamentară prevede expres următoarele soluții: ***admiterea cererii de reexaminare***, în ipoteza în care *textele care au legătură cu cererea de reexaminare sunt modificate în totalitate sau parțial*; în această împrejurare, legea adoptată, cuprinzând textele reexaminare, se trimite Președintelui, în vederea promulgării – art.56 alin.(2), respectiv ***respingerea cererii de reexaminare***, în ipoteza în care *textele reexaminare nu au fost adoptate*; legea se trimite Președintelui în forma adoptată inițial de către Parlament - art.56 alin.(3).

17. Analizând dispozițiile regulamentare, Curtea reține că în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Președintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Președinte se solicită acest lucru, situație în care nu se mai impune trimiterea legii spre promulgare. Prevederea expresă a celor două soluții - modificarea/completarea legii, respectiv menținerea legii în forma adoptată inițial, urmate inerent de trimiterea spre promulgare a legii reexaminată, poate conduce la concluzia că legiuitorul înlătură posibilitatea celor două Camere, în ședință comună, de a reveni asupra unei legi adoptate, prin acordarea unui vot de respingere a ei, la solicitarea Președintelui României.

18. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (a se vedea Decizia nr.991 din 1 octombrie 2008, Decizia nr.1.596 din 14 decembrie 2011, Decizia nr.1.597 din 14 decembrie 2011, Decizia nr.1.598 din 14 decembrie 2011, Decizia nr.81 din 27 februarie 2013, precitate), „cererea de reexaminare nu poate afecta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării. Cererea formulată de Președintele României în temeiul art.77 alin.(2) din Constituție are ca efect reluarea procesului legislativ, cadru în care Parlamentul poate modifica sau completa legea în sensul cerut de Președinte, poate menține legea în forma adoptată inițial sau, dimpotrivă, ținând seama și de punctul de vedere al Președintelui, *o poate respinge*. În acest sens [...] s-a reținut că, Parlamentul fiind unica autoritate legiuitoare a țării, conform prevederilor art.61 alin.(1) din Constituție, în raport cu solicitările cuprinse în cererea de reexaminare a Președintelui României, poate adopta orice fel de soluție pe care o va considera necesară. Astfel, poate admite în întregime sau parțial solicitarea, poate să o respingă ori poate să modifice în totalitate sau parțial anumite texte care au legătură cu cererea de reexaminare” (a se vedea și supra, paragraful 13).

19. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011 sau Decizia nr.732 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015) și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004).

20. În acest sens, Curtea a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se claritatea, precizia și previzibilitatea pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Curtea a mai constatat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în *Cauza Petra împotriva României*), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt,

legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă. (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în *Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit*).

21. De asemenea, Curtea a constatat că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a reținut că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

22. Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit căroră „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și pe cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căroră, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

23. În concluzie, Curtea constată că dispozițiile art.56 alin.(2) și (3) din Regulament sunt echivoce cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, de a vota respingerea unei legi, ca urmare a

reexaminării declanșate de cererea Președintelui României, astfel că nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție.

24. Pentru argumentele prezentate, Curtea constată că dispozițiile art.56 alin.(2) și (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) referitoare la principiul legalității, ale art.61 alin.(1), potrivit căroră Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, ale art.77 alin.(2) și (3) privind procedura reexaminării legii, precum și ale art.147 alin.(4) referitoare la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

25. Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit.c) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1, 3, 10 și 27 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea de neconstituționalitate formulată de un număr de 84 de deputați și 14 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că dispozițiile art.56 alin.(2) și (3) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului sunt neconstituționale.

Decizia este definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Camerei Deputaților și Senatului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 27 ianuarie 2016.

www.JURL.ro