COORDONATE NORMATIVE ŞI JURISPRUDENȚIALE ÎN DOMENIUL ORDONANȚELOR DE URGENȚĂ

George Liviu GÎRLEŞTEANU

George Liviu GÎRLEŞTEANU
Lector dr., Facultatea de Drept şi Ştiințe Administrative,
Universitatea din Craiova, Craiova, România
Tel.: 0040-721-400.650
E-mail: girlesteanugeorge@yahoo.com

Normative and Jurisprudential Features in the Field of Governement Emergency Ordinances

Abstract

This study outlines the legal institution of the emergency ordinance which represents the Romanian law system's specific way to exercise legislative competence through an organ of executive power, the Government. The exercise of such unspecific powers for an executive organ seen from the legal consequences of the principle of separation of powers must be limited, in fact being an intrusion into the sphere of legislative competence. Thus, there is the necessity for a complex legal analysis and case analysis of the emergency ordinance institution for the purposes of clearly delimiting the scope of the exercise of this power by the Government.

Keywords: emergency ordinance, the principle of separation of powers, Constitutional Court, extraordinary circumstances, organic law

Revista Transilvană de Ştiințe Administrative
2(29)/2011, pp. 93-100

1. **Principiul separaţiei puterilor în stat şi instituţia ordonanţei de urgenţă în sistemul român de drept**

Constituţionalizarea principiul separaţiei puterilor în stat (Duguit, 1923, p. 160; Favoreau, 2009, pp. 389-390; Drăganu, 2000, pp. 255-265), fie în mod expres, fie acceptat ca principiu de drept cu valoare constituţională din blocul constituţionalităţii, impune în plan normativ o serie de consecinţe juridice cu caracter general.

Astfel, o primă consecinţă normativă se relevă atât sub aspect negativ, în sensul imposiblităţii existenţei unui cumul al funcţiilor legislativă, executivă şi jurisdicţională la nivelul unui organ sau sistem de organe ale statului, cât şi sub aspect pozitiv, în sensul cantonării unor organe etatice în exerciţiul unei singure funcţii dintre cele trei enunţate anterior (Dănişor, 2007, p. 392; Muraru şi Tănăsescu, vol. I, 2005, pp. 7-8).

Consecinţa normativă este deosebit de importantă deoarece impune unui organ sau sistem de organe în exerciţiul unei funcţii specifice o obligaţie constituţională de abţinere în extinderea sferei sale de competenţă în afara limitelor stabilite constituţional şi în exercitarea unei funcţii delegate altui organ sau sistem de organe (Muraru şi Tănăsescu, vol. I, 2005, p. 8).

În acest mod, de principiu, Parlamentul poate doar să legifereze, dar nu poate pune în aplicare actele edictate de către acesta prin acte cu caracter administrativ şi nici nu poate soluţiona conflicte juridice, Guvernul şi administraţia vor putea numai să organizeze executarea legii şi să aplice legea, fiindu-le interzis să legifereze sau să se implice în contenciosul jurisdicţional, iar Judecătorul va putea doar soluţioneze conflictele de natură juridică, fără a putea nici legifera, nici executa ori aplica în concret legea (Dănişor, 2007, pp. 393-394; Muraru şi Tănăsescu, vol. I, 2005, pp. 7-8).

De asemenea, o a doua consecinţă normativă ce rezultă prin prisma principiului separaţiei puterilor în stat constă în impunerea unor mijloace instituţionale de control reciproc între puteri în scopul imposibilităţii ca niciun organ al statului să nu poată scăpa controlului şi în vederea asigurării unui echilibru general între puterile statului (Dănişor, 2007, p. 394).

În acest context constituţional, principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat fiind normat în art. 1 alin. (4) din Constituţia României, posibilitatea pentru Guvern de a adopta ordonanţe, simple sau de urgenţă, apare, la prima vedere, ca o veritabilă încălcare a logicii principiului, transformând Guvernul într-un concurent al Parlamentului în exercitarea funcţiei legislative.

Fără îndoială, reglementarea constituţională a instituţiei ordonanţei, act juridic al Guvernului cu aceeaşi valoare normativă ca şi a legii adoptate de către Parlament, prin intermediul dispoziţiilor art. 108 şi 115 din Constituţia României, constituie o excepţie de la principiul separaţiei puterilor în stat rezultată prin voinţa puterii constituante. Validitatea excepţiei de la regula constituţională generală îşi găseşte drept fundament principiul supremaţiei materiale a constituţiei, normat la noi în art. 1 alin. (5), doar constituţia, expresie a voinţei puterii constituante, putând crea sau redelega competenţe (Dănişor, 2007, pp. 174-175; Muraru şi Tănăsescu, vol. II, 2005, p. 64).

Având caracter de excepţie, exercitarea competenţei legislative din partea Guvernului prin intermediul ordonanţelor este supusă prin intermediul art. 115 unor condiţii şi limite constituţionale stricte.

În ceea ce priveşte instituţia ordonanţei de urgenţă (Gîrleşteanu, 2009, p. 198), respectarea condiţiei de producere validă a acestui act normativ, exigenţă a principiului ierarhiei normative impus prin art. 1 alin. (5) din Constituţie şi modalitate prin care norma dobândeşte caracter juridic, presupune o analiză a cadrului formal instituit prin dispoziţiile constituţionale ale 115. alin. (4) - (6).

Astfel, art. 115 alin. (4) dispune că „Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă numai în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligaţia de a motiva urgenţa în cuprinsul acestora".

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituţională română a interpretat dispoziţia constituţională ce permite exercitarea competenţei legislative de către un organ al puterii executive[1], Guvernul, ca impunând întrunirea cumulativă a unei cauze stricte (situaţia extraordinară) şi a unor condiţii circumstanţiate (obligaţia de a motiva urgenţa, depunerea spre adoptare la Parlament şi publicarea în Monitorul Oficial).

2. **Cauza reglementării prin ordonaţă de urgenţă**

Cauza reglementării prin ordonanţă de urgenţă a unui anumit domeniu trebuie să fie întotdeauna reprezentată de existenţa unei „situaţii extraordinare", a cărei reglementare „nu poate fi amânată". Ce se înţelege însă prin sintagma „situaţie extraordinară"?

Pentru instanţa noastră constituţională ea desemnează o stare de fapt care „exprimă un grad mare de abatere de la obişnuit sau comun" (Decizia nr. 255 din 11 mai 2005), sau existenţa unei „stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voinţa Guvernului, care pune în pericol un interes public" (Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009).

Prima expresie a noţiunii furnizată de către Curte este, într-o exprimare ce se doreşte ponderată, în cel mai bun caz una neadecvată. Chiar dacă nu putem trece cu vederea dificultatea demersului de conturare juridică a conceptului de „situaţie extraordinară" în contextul denumirii marginale fluide şi nejuridice utilizate de către constituant, referirea Curţii la un grad mare de abatere de la obişnuit sau comun nu reprezintă în niciun caz o modalitate juridică de delimitare a cadrului normativ implicat.

Ne putem întreba, astfel, care este criteriul în baza căruia poate fi calificat un grad de abatere de la normal sau comun ca fiind mare? Sau, ce trebuie să înţelegem prin comun sau normal? Curtea nu reuşeşte, astfel, în această primă încercare de definire a conceptului decât să complice lucrurile prin introducerea unor termeni nejuridici, care, la rândul lor sunt imprecişi şi care se pot releva diferit prin subiectivismul interpretului (Putinei, 2010b, p. 69).

---

1 Curtea caracterizează exercitarea acestei competenţe ca o "delegare legislativă constituţională" cu ocazia Deciziei nr. 1189 din 6 noiembrie 2008.

Conştientă, probabil, de imprecizia conturării juridice a conceptului de „situaţie extraordinară”, ulterior, Curtea ataşează cauzei generale necesare în reglementarea prin ordonanţă de urgenţă mai multe condiţii cumulative specifice ale stării de fapt care, dacă sunt întrunite, justifică existenţa condiţionării impuse şi legitimează acţiunea guvernamentală.

În primul rând, starea de fapt generatoare a intervenţiei legislative guvernamentale trebuie să fie „obiectivă”, adică, în opinia Curţii, ca opusă unei stări de fapt subiective, „invocarea unui element de oportunitate, prin definiţie de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficienţă contributivă determinantă a urgenţei ceea ce, implicit, îl converteşte în situaţie extraordinară”, impunând concluzia că „aceasta nu are, în mod necesar şi univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie şi unor factori subiectivi, de oportunitate (...)”.

O astfel de definiţie este circulară (Putinei, 2010a, p. 37), deoarece defineşte o stare obiectivă ca o stare opusă celei subiective, definind astfel o noţiune printr-o altă noţiune ce se poate defini în raport cu ea şi, în cel mai bun caz are meritul de a centra sub aspect negativ starea de fapt obiectivă pe lipsa unor elemente de oportunitate în justificarea reglementării care a fost procedată.

În al doilea rând, starea de fapt trebuie să fie şi „cuantificabilă”, adică, potrivit Curţii, o stare de fapt fundamentată pe factori cuantificabili, adică factori care nu sunt subiectivi sau de oportunitate, astfel încât, afirmă Curtea, „întrucât asemenea factori nu sunt cuantificabili (n.n. cei subiectivi sau de oportunitate), afirmarea existenţei situaţiei extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situaţie, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăţi insurmontabile în legitimarea delegării legislative”.

Din nou, instanţa constituţională română nu reuşeşte să contureze juridic noţiunea de „stare de fapt cuantificabilă”, argumentaţia fiind la fel de circulară ca şi în cazul precedent (de genul, factor cuantificabil, adică factor care nu este subiectiv sau de oportunitate, şi prin urmare este un factor obiectiv, factor obiectiv care la rândul său este un factor care nu este subiectiv!).

Ceea ce ar putea fi, totuşi, luat în considerare este faptul că o astfel de stare calificată ca atare trebuie fie să aibă drept fundament relaţii sociale, politice sau juridice determinate, a căror emergenţă de la nivelul socialului determină şi obligă fenomenul reglementării acestora, fie să acopere o situaţie problematică cu caracter general care poate fi cuantificată prin intermediul unor date exacte, statistici realizate, prognoze economice etc.

În al treilea rând, starea de fapt trebuie să fie „independentă de voinţa Guvernului”, în acest sens Curtea trebuind să verifice dacă starea justificativă nu reprezintă în realitate un rezultat al unei acţiuni sau omisiuni a Guvernului.

Fără îndoială, un astfel de demers la care instanţa constituţională trebuie să procedeze în mod obligatoriu se constituie într-o operaţie juridică dificilă, având în vedere faptul că implică o activitate de probare a existenţei sau inexistenţei unui raport juridic de cauzalitate între un fapt sau omisiune guvernamentală şi o stare de fapt cu pretenţie justificativă în reglementarea prin ordonanţă de urgenţă.

Având în vedere caracterul de excepţie al normei constituţionale în cauză, normă ce permite Guvernului exercitarea competenţei legislative în locul autorităţii abilitate în acest sens, Parlamentul, considerăm că sarcina probei non-dependenţei stării de fapt de voinţa Guvernului revine acestuia din urmă şi nu autorilor sesizării, în mod evident şi aceştia putând furniza în sesizare aspecte care să probeze faptul contrar, în scopul invalidării actului normativ controlat.

În al patrulea rând, starea de fapt trebuie să aibă caracterul unei stări apte „să pună în pericol un interes public". Instanţa constituţională română nu se pronunţă cu privire la înţelesul acestei sintagme, ci doar o proclamă ca şi condiţie specifică ce trebuie întrunită pentru a fi în contextul unei „situaţii extraordinare". Ce poate intra în conţinutul unei sintagme astfel proclamate? Aproape orice, termenii utilizaţi de „pericol" sau „interes public" fiind fluizi şi inconsistenţi din punct de vedere juridic.

3. **Condiţiile circumstanţiate ale reglementării prin ordonanţă de urgenţă**

Prima condiţie circumstanţiată impusă prin conţinutul normativ al art. 115 alin. (4) din Constituţie se constituie în impunerea unei obligaţii constituţionale pentru Guvern de motivare a urgenţei reglementării procedate prin ordonanţă de urgenţă. Instanţa constituţională trebuie să verifice mai întâi procedural îndeplinirea obligaţiei de motivare a urgenţei, iar apoi să verifice substanţial compatibilitatea urgenţei invocate cu starea de fapt care a determinat opţiunea reglementării prin ordonanţă de urgenţă şi cu reglementarea în ansamblu realizată.

Astfel, condiţia „urgenţei" reglementării datorită unei „situaţii extraordinare" trebuie să fie îndeplinită de către actul normativ adoptat atât sub aspect material, normele juridice incluse în actul normativ să reglementeze primar domeniul în cauză, cât şi sub aspect formal, intrarea în vigoare a normelor juridice trebuind să se producă imediat, altfel urgenţa nu se mai justifică.

Fără întrunirea cumulativă a cauzei stricte (situaţia extraordinară) şi a primei condiţii circumstanţiate (obligaţia de a motiva urgenţa), actul normativ adoptat sub forma unei ordonanţe de urgenţă nu poate fi valid produs, Curtea statuând că „urgenţa reglementării nu echivalează cu existenţa situaţiei extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza şi pe calea procedurii obişnuite de legiferare" (Decizia nr. 421 din 9 mai 2007).

De asemenea, pentru ca o măsură care ar putea prezenta urgenţa cerută de art. 115 alin. (4) din Constituie să se justifice, trebuie să existe şi să fie descrise concret acele situaţii enumerate generic în preambulul ordonanţei de urgenţă şi în Nota sa de fundamentare şi să se explice de ce aceste împrejurări constituie „situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată" (Decizia nr. 258 din 14 martie 2006).

Inexistenţa sau neexplicarea urgenţei reglementării situaţiilor extraordinare (Putinei, 2010a, p. 37) se constituie într-o limită constituţională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanţe de urgenţă în sensul arătat, a decide altfel însemnând „a goli de conţinut dispoziţiile art. 115 din Constituţie privind delegarea legislativă şi a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgenţă acte normative cu putere

de lege, oricând şi – ţinând seama de împrejurarea că prin ordonanţă de urgenţă se poate reglementa şi în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu".

A doua condiţie circumstanţiată impusă prin conţinutul normativ al art. 115 alin. (5) din Constituţie rezidă sub aspect formal în depunerea ordonanţei de urgenţă spre dezbatere în procedură de urgenţă la Camera competentă să fie sesizată.

Dacă nu se află în sesiune, Camerele se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunţă asupra ordonanţei, aceasta este considerată adoptată şi se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgenţă.

Aprobarea prin lege a unei ordonanţe de urgenţă nu are însă un caracter absolut, în sensul că prin efectul aprobării de Parlament a unei ordonanţe viciate de neconstituţionalitate, viciul preexistent al ordonanţei în cauză nu este acoperit, nu dispare, de vreme ce prin lege nu se poate deroga de la Constituţie, ci, dimpotrivă, se transmite şi legii de aprobare, care devine astfel, în aceeaşi măsură şi pentru aceleaşi motive, neconstituţională (Decizia nr. 255 din 11 mai 2005).

A treia condiţie circumstanţiată rezultată prin dispoziţiile art. 115 alin. (5) din Constituţie constă în publicarea ordonanţei de urgenţă în Monitorul Oficial al României în vederea aplicării şi aducerii la cunoştinţă publică.

4. **Limitele reglementării prin ordonanţă de urgenţă**

Exercitarea competenţei legislative prin intermediul ordonanţelor de urgenţă de către Guvern în baza art. 115 alin. (4) din Constituţie îşi găseşte drept limite cazurile enumerate în cadrul alin. (6), ordonanţele de urgenţă neputând fi adoptate în domeniul legilor constituţionale, neputând afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi neputând viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Se instituie, astfel, o obligaţie negativă de natură constituţională pentru Guvern de a nu adopta ordonanţe de urgenţă în domeniile enumerate limitativ în cadrul art. 115 alin. (6).

Interdicţia constituţională este totală, în sensul că nu poate suporta derogări, expresia voinţei constituantului fiind clară în acest sens.

Jurisprudenţa Curţii Constituţionale în materia limitelor exerciţiului competenţei legislative prin ordonanţe de urgenţă, reluată de altfel şi în decizia de faţă, se dovedeşte ciudată, instanţa constituţională încercând o interpretare gramaticală a termenilor utilizaţi de către constituant, problematică şi confuză.

Astfel, Curtea afirmă că «interdicţia adoptării de ordonanţe de urgenţă este totală şi necondiţionată atunci când menţionează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituţionale" şi că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică"», însă «în celelalte domenii prevăzute de text, ordonanţele de urgenţă nu pot fi adoptate dacă „afectează", dacă au consecinţe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conţin, au consecinţe pozitive în domeniile în care intervin" (Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008).

Curtea operează în acest mod o distincţie între domenii cu privire la care constituantul a impus o interdicţie totală prin utilizarea unor expresii precum „nu pot fi adoptate” sau „nu pot viza” şi domenii cu privire la care interdicţia devine parţială, putând suporta derogări, în considerarea impunerii limitării sub forma „nu pot afecta”.

Cu alte cuvinte, Curtea afirmă că regimul juridic al instituţiilor considerate fundamentale ale statului, precum şi domeniul drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor constituţionale pot fi reglementate prin ordonanţă de urgenţă dacă „au consecinţe pozitive”. Mergând în sensul argumentaţiei Curţii nu putem observa nicio diferenţă a sensurilor termenilor utilizaţi de către constituant.

„A afecta” un regim juridic sau un drept fundamental nu poate avea niciun sens decât în situaţia în care este produsă o normă juridică lezionară, adică dacă este „adoptată”. De altfel, din încercarea Curţii de a explica sensul juridic al verbului „a afecta” din cuprinsul textului constituţional al art. 115 alin. (6), ca reţinând diferite nuanţe, precum „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a antrena consecinţe negative”, nu reiese decât că toate aceste variante sinonimice ale verbului nu pot prinde contur juridic decât în contextul adoptării unui act normativ.

Astfel, toţi aceşti termeni induc o interdicţie care este totală, neputând suporta excepţii.

În plus, nu putem să nu remarcăm că în situaţia în care constituantul a dorit să permită posibilitatea unor derogări de la interdicţii constituţionale instituite, a evidenţiat în mod expres acest lucru, precum în art. 15 alin. (2) care prevede că „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile”.

Bibliografie:

1. Curtea Constituţională, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 511 din 16 iunie 2005.
2. Curtea Constituţională, Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 341 din 17 aprilie 2006.
3. Curtea Constituţională, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 367 din 30 mai 2007.
4. Curtea Constituţională, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 787 din 25 noiembrie 2008.
5. Curtea Constituţională, Decizia nr. 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 507 din 23 iulie 2009.
6. Dănişor, D. C., *Drept constitutional şi instituţii politice*, Bucureşti: C.H. Beck, 2007.
7. Drăganu, T., *Drept constitutional şi instituţii politice, Vol. I*, Cluj-Napoca: Lumina Lex, 2000.
8. Duguit, L., *Manuel de droit constitutionnel*, 4e édition, Paris: Editeur Boccard, 1923.
9. Favoreau, L., Gaïa, P., Ghevontian, R., Mestre, J.-L., Pfersmann, O., Roux, A., Scoffoni, G., *Droit constitutionnel*, 12e édition, Paris: Dalloz, 2009.
10. Gîrleşteanu, G., *Organizarea generală a administraţiei*, ediţia a II-a, Craiova: Sitech, 2009.

11. Lazăr, I., „Notă la Decizia Curţii Constituţionale române nr. 1105 din 21 septembrie 2010”, 2010, *Revista română de jurisprudenţă*, nr. 5-6, pp. 32-40.
12. Muraru, I. şi Tănăsescu, E.S., *Drept constituţional şi instituţii politice*, Vol. I, Bucureşti: C.H. Beck, 2005.
13. Muraru, I. şi Tănăsescu, E.S., *Drept constituţional şi instituţii politice*, Vol. II, Bucureşti: C.H. Beck, 2005.
14. Putinei, C., „Notă la Decizia Curţii Constituţionale române nr. 35 din 14 ianuarie 2010”, 2010a, *Revista română de jurisprudenţă*, nr. 1, pp. 35-39.
15. Putinei, C., „Notă la Decizia Curţii Constituţionale române nr. 190 din 2 martie 2010”, 2010b, *Revista română de jurisprudenţă*, nr. 2, pp. 67-69.