



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR**



NOTĂ

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor
Legii privind procedura interpretării actelor normative,
în ansamblu, precum și, în special, ale art.3 alin.(1) prin raportare la
art.10—24, ale art.4, art.10, art.14 teza a doua, art.16, art.21 alin.(1) teza
întâi și ale art.23 alin.(1) teza întâi din lege**

Către: Biroul permanent al Camerei Deputaților

De la: Secretarul general al Camerei Deputaților

Vă informăm că prin Decizia nr. 61 din 7 februarie 2017, definitivă și general obligatorie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219 din data de 30 martie 2017, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că dispozițiile Legii privind procedura interpretării actelor normative sunt neconstituționale.

Potrivit prevederilor art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, 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.

Menționăm că potrivit art. 134 alin.(1) din Regulamentul Camerei Deputaților, procedura de reexaminare a legii urmează să fie declanșată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

Cu această lege urmează să fie sesizată Comisia juridică, de disciplină.

Anexăm alăturat, Decizia Curții Constituționale nr. 61/2017.

Secretar General

Silvia MIHALCEA

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 61

din 7 februarie 2017

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind procedura interpretării actelor normative, în ansamblu, precum și, în special, ale art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 10—24, ale art. 4, art. 10, art. 14 teza a doua, art. 16, art. 21 alin. (1) teza întâi și ale art. 23 alin. (1) teza întâi din lege

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind procedura interpretării actelor normative, obiectie formulată de Guvernul României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 11.120/15 noiembrie 2016 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.815A/2016.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se arată că reglementarea modalităților și procedurii de interpretare a actelor normative nu poate face obiectul unei legi, întrucât activitatea de interpretare proprie emitentului normei sau celui care o aplică nu poate face obiectul unei legiferări. O asemenea lege, odată adoptată, precum în cazul de față, nu poate decât să legitimeze ceea ce s-a consacrat în doctrină, respectiv în teoria generală a dreptului și în practica de interpretare a legilor și, prin urmare, nu se poate identifica scopul pentru care a fost adoptată.

4. Distincția între diferitele tipuri de interpretare deja există: cea oficială, care este obligatorie, și cea neoficială, care este facultativă; în acest sens, atât Codul civil, cât și Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprind prevederi general valabile cu privire la principiile de interpretare a actelor normative sau norme privind interpretarea legală. Mai mult, se invocă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care subliniază rolul interpretativ al organelor jurisdicționale în garantarea previzibilității dispozițiilor normative în sistemele de drept continental (Hotărârea din 6 decembrie 2012, pronunțată în Cauza *Michaud împotriva Franței*, paragraful 96, și Hotărârea din 9 ianuarie 2013, pronunțată în Cauza *Oleksandr Volkov împotriva Ucrainei*, paragraful 179).

5. Se mai subliniază faptul că interpretarea normelor juridice rămâne un subiect de teoria generală a dreptului și nu poate fi reglementată prin adoptarea unei legi. Mai mult, există anumite norme și metode de interpretare necuprinse în legea criticată, așadar, nelegiferate (spre exemplu, buna-credință). Astfel, Guvernul apreciază că regulile de interpretare țin în mare măsură de un resort subiectiv care nu poate fi cuprins strict în rigorile unui act normativ, neputându-se identifica scopul și rațiunea actului normativ și nici conduita pe care trebuie să o urmeze destinatarii unor astfel de norme. În aceste condiții, se constată că legea criticată aduce atingere atât principiilor constituționale ale previzibilității și clarității normelor, cât și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

6. A adopta un act normativ, cu caracter general, menit să acopere norme de drept care nu sunt suficient de clare, reprezintă o „legalizare” a existenței în fondul activ al legislației a unor astfel de norme, care, la rândul lor, ridică grave probleme din perspectiva Curții de la Strasbourg.

7. Se arată că legiuitorul poate adopta o lege interpretativă pentru asigurarea unui grad de previzibilitate maximă a normei juridice, caz în care adoptarea normei interpretative trebuie să parcurgă aceeași procedură ca aceea prin care a fost adoptată norma pe care o interpretează, devenind, astfel, incidentă procedura de elaborare și adoptare a actelor normative interpretate.

8. Sunt, în continuare, învederate aspecte care țin de efectele interpretării oficiale și judiciare, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința interpretării date de instanțele judecătorești.

9. Se arată că art. 3 alin. (1) din lege încalcă art. 1 alin. (4) și art. 126 alin. (3) din Constituție, întrucât nesocotește competența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a celorlalte instanțe judecătorești de a interpreta legea.

10. Se arată că art. 4 din lege, care prevede că evenimentele legislative, precum modificarea, completarea sau suspendarea, nu pot „afecta” actele normative de interpretare, încalcă art. 61 alin. (1) din Constituție privind rolul Parlamentului, respectiv art. 108 alin. (1) din Constituție referitor la competența Guvernului și „ale altor organe ale statului” care au calitatea de a emite acte normative. Se susține că o lege nu poate limita aceste competențe ale autorităților publice anterior menționate, stabilirea unei asemenea interdicții echivalând cu o adăugare la Constituție.

11. Se apreciază că norma cuprinsă la art. 16 din lege încalcă art. 61 alin. (1) din Constituție, întrucât limitează competența Parlamentului în funcție de criteriul aducerii unor modificări/completări în procedura parlamentară, neținând cont de faptul că, în ambele situații, aprobarea este rezultatul voinței Parlamentului.

12. Se arată că art. 10 teza a doua din lege încalcă art. 65 alin. (2) lit. a)—j) din Constituție, întrucât prevede adoptarea legilor de interpretare în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, deși textul constituțional sau Regulamentul celor două Camere ale Parlamentului nu reglementează posibilitatea adoptării unor asemenea legi în ședința comună. De asemenea, art. 10 este contrar art. 74 alin. (1) din Constituție, întrucât acordă inițiativă legislativă Avocatului Poporului în condițiile în care textul constituțional de referință nu prevede un asemenea drept; mai mult, se creează chiar o confuzie între dreptul de inițiativă legislativă al cetățenilor, reglementat de art. 74 din Constituție, și dreptul „de sezină” al cetățenilor în legătură cu interpretarea normei.

13. Se susține că art. 14 teza a doua din lege încalcă art. 77 din Constituție, întrucât limitează sfera actelor normative privitoare la care Președintele României poate solicita

reexaminarea, din moment ce legile interpretative nu pot face obiectul unei cereri de reexaminare.

14. Se arată că art. 21 alin. (1) din lege încalcă art. 102 alin. (1) din Constituție, întrucât din modul său de reglementare rezultă că, odată sesizat, ministerul vizat este obligat să emită un proiect de act normativ de interpretare, iar Guvernul are obligația să îl adopte. Întrucât aceeași obligație incumbă autorităților administrației publice locale, se apreciază că pentru aceleași motive art. 23 alin. (1) din lege încalcă art. 120 alin. (1) din Constituție, dar și alte principii pe baza cărora funcționează administrația în general.

15. Se mai învederează faptul că legea criticată, prin formularea sa vagă, neclară, confuză și imprecisă, încalcă art. 3 alin. (1), art. 6 alin. (1) și art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, fiind calificată, în consecință, ca având un caracter imprecizabil.

16. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

17. Avocatul Poporului apreciază că dispozițiile Legii privind procedura interpretării actelor normative sunt neconstituționale.

18. Se arată că introducerea „posibilității de emitere a noi acte normative cu aceeași forță juridică de interpretare a actelor normative” induce posibilitatea de modificare a normelor juridice prin reinterpretarea lor legală, ceea ce afectează grav previzibilitatea și coerența legislației, iar posibilitățile de modificare a normelor legale cresc exponențial, cu înfrângerea principiilor constituționale și convenționale privind previzibilitatea și stabilitatea legislației.

19. Se arată că, potrivit principiului separației puterilor în stat, autoritatea legislativă emite legi, executivul le pune în executare, iar puterea judecătorească asigură interpretarea legilor. Or, prin legea criticată interpretarea legilor este realizată de către oricare dintre cele trei puteri, ceea ce reprezintă o imixtiune nepermisă în atribuțiile autorității judecătorești. Mai mult, conform dispozițiilor legii criticate, interpretarea legii poate fi solicitată și în cazul aplicării diferite în situații identice, ceea ce reprezintă de fapt obiectul recursului în interesul legii, atribuit exclusiv al Înaltei Curți de Casație și Justiție consacrat constituțional prin art. 126 alin. (3).

20. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art. 65 alin. (2) lit. a)—j) coroborat cu lit. k) din Constituție, se arată că activitatea Camerelor este stabilită prin art. 65 din Constituție, aceasta desfășurându-se de regulă prin ședințe separate. Cazurile în care Camerele își desfășoară lucrările în ședințe comune sunt stabilite în mod expres de alin. (2) al textului constituțional, respectiv de Regulamentele Camerelor. Or, prin art. 10 teza a doua din lege, potrivit căreia cele două Camere decid în ședință comună asupra solicitării de interpretare, se prevede un nou caz de lucru în ședințe comune. Astfel, printr-o dispoziție a unei legi ordinare se adaugă la Constituție și la Regulamentul propriu al Camerelor.

21. Cu privire la criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art. 61 și art. 108 alin. (1), respectiv art. 102 alin. (1) și art. 120 alin. (1) din Constituție, se arată că legile de interpretare reprezintă, de fapt, o nouă categorie de legi, pe lângă cele organice și ordinare prevăzute de art. 73 din Constituție, și reprezintă atribuții noi în sarcina Parlamentului, neprevăzute în dispozițiile constituționale; în mod similar, obligația miniștrilor de resort și a administrației centrale și locale de a emite acte de interpretare reprezintă o adăugire la prevederile constituționale care stabilesc atribuțiile acestora.

22. Referitor la încălcarea art. 74 alin. (1) din Constituție, se arată că reglementarea subiectelor dreptului de sezină în

privința inițierii procedurii de interpretare a legilor, ordonanțelor și ordonanțelor de urgență reprezintă, de fapt, o stabilire a unui drept de inițiativă legislativă, având în vedere că actul de interpretare are aceeași forță juridică cu actul pe care îl clarifică. Or, art. 10 și art. 17 din lege nominalizează Avocatul Poporului printre subiectele dreptului de sezină, deși nu este prevăzut în textul constituțional care reglementează inițiativa legislativă, reprezentând, așadar, o încălcare a dispozițiilor art. 74 alin. (1) din Constituție.

23. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate raportate la art. 77 din Constituție, se arată că art. 14 teza a doua din lege introduce o limitare supraconstituțională care împiedică Președintele României să solicite prin cererea de reexaminare să se dea o altă interpretare normelor juridice la care se referă legea de interpretare, ceea ce este contrar textului constituțional antereferit.

24. Președintele Senatului și Președintele Camerei Deputaților nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

25. La termenul de judecată fixat pentru data de 18 ianuarie 2017, Curtea, având în vedere cererile de amânare a dezbaterilor asupra cauzei, a amânat dezbaterile pentru data de 9 februarie 2017, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

26. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

27. Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea privind procedura interpretării actelor normative. Analizând motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține că obiect al controlului îl constituie, în realitate, legea în ansamblu, precum și, în special, prevederile art. 3 alin. (1), prin raportare la art. 10—24, ale art. 4, art. 10, art. 14 teza a doua, art. 16, art. 21 alin. (1) teza întâi și ale art. 23 alin. (1) teza întâi din lege, care au următorul cuprins:

— Art. 3 alin. (1): „(1) Pot fi interpretate dispozițiile din actele normative în vigoare sesizate ca fiind neclare sau aplicate diferit în situații identice.”;

— Art. 4: „Prin derogare de la prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actele normative de interpretare nu pot fi modificate și/sau completate, respectiv suspendate. De asemenea, de la actul normativ de interpretare nu se pot face derogări sau excepții.

(2) Norma/actul normativ de interpretare poate fi abrogată/abrogat numai o dată cu norma/actul normativ pe care o/îl interpretează.”;

— Art. 10: „Interpretarea legii poate fi solicitată Parlamentului, motivat, de către deputați și senatori, Guvern, Avocatul Poporului, precum și de către cetățenii care își exercită dreptul la inițiativă legislativă în condițiile art. 74 din Constituția României, republicată. Solicitarea trebuie să indice, în mod obligatoriu, textul în vigoare, respectiv alineatul, articolul, numărul și titlul legii care se dorește a fi interpretată, cu precizarea numărului și a datei monitorului oficial în care a fost publicată și se transmite, în format electronic și în formă scrisă, celor două Camere ale Parlamentului, care decid în ședință comună.”;

— Art. 14 teza a doua: „Președintele României are dreptul, înainte de a promulga legea, să solicite ambelor Camere, printr-o cerere motivată, o nouă deliberare asupra legii de

interpretare sau a unor articole din lege. Prin cererea de reexaminare nu se poate solicita să se dea o altă interpretare normelor juridice la care se referă legea de interpretare."

— Art. 16: „(1) Interpretarea ordonanțelor simple, a celor emise în temeiul unei legi de abilitare și a ordonanțelor de urgență ale Guvernului, denumite în continuare ordonanțe, se face de către Parlament sau de către Guvern, după aprobarea acestora prin lege.

(2) Textele ordonanțelor aprobate de Parlament fără modificări sunt interpretate de Guvern, printr-o ordonanță de interpretare.

(3) Textele ordonanțelor modificate și/sau completate printr-o lege se interpretează de Parlament. Prevederile capitolului II se aplică în mod corespunzător.”

— Art. 21 alin. (1) teza întâi: „(1) Hotărârile Guvernului, ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome se interpretează de emitent, în termen de maximum 10 zile calendaristice de la data solicitării.”

— Art. 23 alin. (1) teza întâi: „(1) Actele normative ale autorităților administrației publice locale se interpretează de emitent, în termen de maximum 10 zile calendaristice de la data solicitării.”

28. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art. 1 alin. (5) în componentele sale referitoare la calitatea legii și la stabilitatea raporturilor juridice, art. 62 alin. (1) privind rolul Parlamentului, art. 65 alin. (2) privind ședințele Camerelor, art. 74 alin. (1) privind inițiativa legislativă, art. 77 privind promulgarea legii, art. 102 alin. (1) privind rolul Guvernului, art. 108 alin. (1) privind actele Guvernului, art. 120 alin. (1) privind principiile de bază ale administrației publice locale și ale art. 126 alin. (3) privind instanțele judecătorești.

29. De asemenea, sunt invocate și prevederile art. 3 alin. (1), art. 6 alin. (1) și art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, care au următorul conținut:

— Art. 3 alin. (1): „(1) Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții.”

— Art. 6 alin. (1): „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.”

— Art. 13 lit. a): „Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care:

a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.”

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

30. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de

o lege adoptată și nepromulgată, cât și al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de primul-ministru.

(2) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1) Derularea procesului legislativ

31. Propunerea legislativă a fost inițiată de șapte deputați și înregistrată la Senat pe 30 iunie 2015. Consiliul Legislativ a emis Avizul favorabil nr. 1.029/1 octombrie 2015, iar Guvernul, în punctul său de vedere nr. 176 din 4 februarie 2016, a precizat că nu susține propunerea legislativă. Comisia sesizată în fond, respectiv Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, a adoptat la 1 martie 2016 un raport de respingere a propunerii legislative. La data de 21 martie 2016, Senatul a respins legea [88 voturi pentru, 4 împotriva și 1 abținere].

32. La Camera Deputaților, Comisia sesizată în fond, respectiv Comisia juridică, de disciplină și imunități a adoptat la data de 27 iunie 2016 un raport de admitere cu 32 de amendamente. La data de 7 noiembrie 2016, legea a fost adoptată [177 voturi pentru, 0 împotriva, 0 abțineri].

33. La data de 14 noiembrie 2016, Guvernul a sesizat, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, Curtea Constituțională cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

(2.2) Modificări legislative preconizate

34. În esență, legea criticată își propune să normativizeze, pe de o parte, definiția, obiectul și metodele de interpretare (capitolul I), iar, pe de altă parte, procedura adoptării actelor normative de interpretare de către legiuitorul originar sau delegat, precum și de către autoritățile administrației publice centrale și locale (capitolele II—V).

(2.3) Critici de neconstituționalitate privind art. 3 alin. (1) din lege

35. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 3 alin. (1) din lege prin raportare la art. 10—24, Curtea observă că autorul excepției de neconstituționalitate pune la îndoială necesitatea interpretării autentice față de interpretarea realizată de la caz la caz de către instanțele judecătorești, în sensul că numai acestea din urmă pot stabili interpretarea/conținutul normei. În consecință, se apreciază că interpretarea autentică realizată de legiuitor/legiuitorul delegat/autoritățile administrației publice centrale și locale, prevăzută de art. 10—24 din lege, este contrară art. 1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și art. 1 alin. (5) privind principiul legalității din Constituție.

36. În ceea ce privește actele normative de reglementare primară, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței sale, legiuitorul are îndrituirea constituțională de a adopta acte normative de interpretare. În acest sens, Curtea, prin Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 30, a statuat că nicio dispoziție a Constituției nu interzice adoptarea unei legi interpretative, adică a unei legi care să nu aducă elemente novatoare față de legea interpretată, astfel încât Parlamentul pe calea acestui procedeu legislativ poate realiza o interpretare oficială și autentică a legii interpretate. Aceasta este un act legislativ care este adoptat fie pentru a explicita o lege interpretabilă/neclară, imprecisă, lipsită de previzibilitate în sensul precizării/deslușirii voinței legiuitorului, fie pentru a pune capăt interpretării constante pe care autoritățile administrative sau judiciare o dau unei legi, în contradicție cu intenția și cu scopul în care legiuitorul adoptase legea, ipoteză în care se poate ajunge la încetarea sau modificarea unei practici administrative sau judiciare, inclusiv a efectelor deciziei pronunțate pentru unificarea practicii judiciare sau pentru dezlegarea unor probleme de drept [a se vedea în acest sens și art. 69 alin. (2) din Legea nr. 24/2000]. Cert este faptul că legea interpretativă este un procedeu care trebuie utilizat cu mare precauție, adoptarea ei fiind, prin ea însăși, o măsură care denotă un caracter excepțional al unui atare act normativ.

Acceptându-se posibilitatea adoptării unei legi de interpretare înseamnă, pe de o parte, că Parlamentul nu încalcă competențele puterii executive sau judecătorești, fiind din această perspectivă respectate prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, iar, pe de altă parte, că efectele pe care legea interpretativă le produce sunt pentru viitor, trebuind a fi făcută distincția între *facta praeterita*, *pendentia* și *futura*, numai în acest fel putându-se adapta conceptul de lege interpretativă în sistemul nostru constituțional de după 1991.

37. Prin urmare, Curtea a acceptat competența Parlamentului de a adopta o lege interpretativă și pentru aceleași rațiuni, atunci când Guvernul acționează în virtutea delegării legislative, considerentele de mai sus sunt aplicabile *mutatis mutandis* în privința ordonanțelor interpretative [ordonanțe date în baza unei legi speciale de abilitare/ordonanțe de urgență]. Este de reținut și faptul că organul care are competența de a controla caracterul veritabil interpretativ al legii interpretative și că interpretarea aleasă se plasează în limitele Constituției este Curtea Constituțională, așadar, o altă autoritate față de cea care este chemată să aplice nemijlocit legea. Legea interpretativă este luată în considerare de către instanța constituțională în vederea determinării și evaluării înțelesului normei interpretate în cadrul controlului de constituționalitate a acesteia din urmă, astfel încât, în acest caz, soluția de neconstituționalitate sau, dimpotrivă, de constituționalitate va viza norma inițială, în interpretarea dată de legiuitor. De asemenea, legea interpretativă se impune în mod obligatoriu atât autorităților administrației publice centrale/locale, cât și instanțelor judecătorești și altor autorități, după caz.

38. În ceea ce privește actele normative de reglementare secundară emise de autoritățile administrației publice centrale sau locale, se ridică problema competenței acestora de a emite ele însele acte administrative normative cu caracter interpretativ. În esență, normele de reglementare secundară sunt emise pentru organizarea executării legii [hotărârile Guvernului], în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului [la nivel central, spre exemplu, ordinele/instrucțiunile miniștrilor, art. 77 din Legea nr. 24/2000] sau pentru reglementarea unor activități de interes local cu luarea în considerare a legilor, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior [la nivel local, hotărârile consiliilor locale/judetene, dispozițiile prefectului/primarului — art. 80 și art. 81 alin. (1) din Legea nr. 24/2000]. Curtea reține că aceste acte administrative, având în vedere că prin natura lor autoritățile administrației publice centrale sau locale sunt chemate să aplice actele de reglementare primară, realizează ele însele o primă operațiune de interpretare a actului de nivel superior și, prin urmare, se ridică problema dacă este legitimă o acțiune a administrației [fie ea centrală sau locală] de a mai realiza o interpretare chiar a actului de interpretare a actului de nivel superior.

39. Curtea constată că, în măsura în care există neajunsuri în modul de formulare a actelor normative, autoritățile administrației publice pot emite acte de modificare sau completare a acestora, din moment ce nici actele administrative normative [interpretate sau de interpretare] nu produc efecte pentru trecut. Mai mult, în activitatea lor, aceste autorități pot îmbrățișa o anumită interpretare a acestora, fără a fi nevoie de formalizarea acesteia într-un act administrativ normativ interpretativ de sine stătător, interpretare care este supusă, prin prisma actului administrativ asupra căruia poartă procesul de interpretare, controlului instanței de contencios administrativ. Este încontestabil că pentru buna desfășurare a activității administrației se pot emite diverse acte interne care modulează acțiunea acesteia și care vădesc o anumită interpretare care se dă actului administrativ normativ; în același sens, se încadrează

și actele administrative unilaterale cu caracter individual, care la rândul lor pun în discuție o anumită interpretare a normei.

40. Prin urmare, în accepțiunea legii criticate, *din punct de vedere normativ*, conținutul normei administrative originare poate fi clarificat, pe lângă actele normative completatoare sau modificatoare, prin acte normative de interpretare.

41. Reținând că activitatea de clarificare a conținutului actului administrativ normativ poate fi realizată prin norme interpretative, completatoare sau modificatoare, Curtea urmează să analizeze incidența acestora în procesul de *aplicare a actelor administrative normative*. În acest sens, Curtea observă că, în prezent, o aplicare neunitară a unui act administrativ normativ poate fi corectată prin acțiunea instanțelor judecătorești [în cazul practicii judiciare neunitare fiind reglementat recursul în interesul legii] cu efect *ex tunc* [anularea actului administrativ] sau prin acte administrative normative modificatoare/completatoare, cu efect *ex nunc*. Utilitatea actului administrativ interpretativ se observă doar în situația *aplicării* lui, respectiv numai în cazul procedurilor administrative sau litigiilor pendinte, întrucât acestea se aplică, în mod obligatoriu, și situațiilor pendinte, pe când actele normative originare [de modificare/completare a actului de bază] nu se aplică întotdeauna acestor situații, aceasta depinzând de specificul și conținutul normei. De asemenea, Curtea mai reține că actul administrativ interpretativ, fiind supus controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, poate fi infirmat chiar de către instanțele judecătorești dacă acesta nu respectă conținutul normativ al actului interpretat. Însă, dacă îl respectă, el se impune în mod obligatoriu instanțelor judecătorești care nu se pot îndepărta de la conținutul său. Astfel, actul administrativ interpretativ, chiar dacă are putere numai pentru viitor, nu se identifică, *prin prisma efectelor în procesul de aplicare a actelor administrative normative*, cu un nou act administrativ ce poate fi emis ca normă modificatoare/completatoare.

42. Curtea reține, însă, că administrația își poate modula activitatea prin mijloace specifice care să ducă la o interpretare unitară a normei administrative, fără a fi necesară formalizarea acesteia într-un act normativ interpretativ, iar interpretarea oficială judiciară, de la caz la caz, este un remediu nu numai suficient, dar și efectiv pentru a impune o anumită interpretare ce se poate aduce normei administrative respective. Dacă administrația consideră că instanțele judecătorești au îmbrățișat o interpretare diferită de intenția sa, poate modifica/completa norma respectivă cu efecte pentru viitor și cu respectarea actelor supraordonate nivelului respectiv. Este un sistem normativ suplă care nu cuprinde elemente de natură să destabilizeze întregul angrenaj al administrației. A introduce în această paradigmă normativistă și noțiunea de normă interpretativă ar însemna o relativizare a mecanismului anterior menționat, cu efecte incerte asupra securității raporturilor juridice. Aceste acte sunt oricum caracterizate printr-un grad sporit de instabilitate sau inaccesibilitate (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 67 și 94, sau Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016, paragraful 47), iar, a mai adăuga categoria actelor administrative de interpretare, ar însemna accentuarea acestei situații.

43. Prin urmare, luând în considerare multitudinea de subiecte de drept titulare ale dreptului de a emite astfel de acte administrative de interpretare, aspect coroborat cu posibilitatea apariției unor interpretări chiar neunitare a dispozițiilor art. 3 din legea criticată [care normativizează situațiile în care se pot emite acte interpretative, situații care au o generalitate destul de mare din punctul de vedere al formulării acestor dispoziții legale] și cu posibilitatea emiterii de către aceste autorități a unor acte administrative neclare/generale/imprecise pentru a putea fi

interpretate în funcție de anumite circumstanțe, ceea ce poate dubla activitatea normativă a autorităților administrației publice, Curtea constată că art. 3 alin. (1) raportat la art. 20—24 din lege referitoare la introducerea competenței autorităților administrative de a emite acte administrative normative interpretate încalcă principiul legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice statornicite în baza actului interpretat.

44. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că cele susținute de autorul obiecției de neconstituționalitate referitor la faptul că art. 3 alin. (1), prin raportare la art. 10—19 din lege, încalcă art. 1 alin. (4) și art. 126 alin. (3) din Constituție și că nesocotește competența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a celorlalte instanțe judecătorești de a interpreta legea nu pot fi reținute, așadar, în privința actelor normative de reglementare primară cu caracter interpretativ. În schimb, cu privire la dispozițiile art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 20—24 din lege, Curtea constată că acestea încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție [principiul legalității și cel al securității raporturilor juridice] și, în aceste condiții, critica de neconstituționalitate raportată la art. 1 alin. (4) din Constituție nu mai trebuie analizată.

45. În continuare, având în vedere neconstituționalitatea astfel constatată, Curtea urmează, în temeiul art. 18 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia „Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, cu participarea judecătorilor Curții, pe baza sesizării, a documentelor și a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menționate în sesizare, cât și asupra celor de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate”, să își extindă controlul de constituționalitate și cu privire la art. 6 din lege, text care nu poate fi dissociat de art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 20—24 din lege. Art. 6 din lege prevede că este oficială interpretarea făcută de un organ de stat aparținând puterii legislative, executive și judecătorești, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, iar autoritatea care a adoptat norma legală este competentă să facă și interpretarea ei oficială, caz în care interpretarea oficială se numește autentică; acest text legal constituie o dispoziție normativă cu caracter general dezvoltată în capitolele II, III, IV și V ale legii și, prin urmare, este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție, prin prisma faptului că se referă la interpretarea autentică realizată de un organ de stat aparținând puterii executive, pe când în sensul celor de mai sus, interpretarea poate viza numai actele de reglementare primară emise de executiv [ordonanțe/ordonanțe de urgență]. De asemenea, art. 6 din lege încalcă art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 124 din Constituție, în sensul că recunoaște posibilitatea puterii judecătorești de a emite acte normative interpretative. Mai exact, obiectul legii, astfel cum este configurat la art. 1 din lege, fiind în sine echivoc, se referă la procedura de interpretare a actelor normative, dar nu și la regulile/metodele de interpretare. Astfel, în timp ce metodele de interpretare și caracterul oficial al interpretării date vizează orice interpretare realizată de un organ de stat, procedura de interpretare a actelor normative poate viza numai organele care au competența de a emite ele însele acte normative. Prin urmare, în mod firesc se înțelege că sfera de reglementare a legii vizează numai autoritățile publice care au competența de a emite acte normative. Or, întrucât puterea judecătorească cuprinde numai sistemul instanțelor judecătorești [nu se referă la întreaga autoritate judecătorească, autoritate care mai cuprinde Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii], în privința acestora nu se poate reglementa o procedură a interpretării actelor normative din moment ce instanțele judecătorești nu au competența de a genera ele însele norme juridice. Prin urmare, în condițiile în care obiectul legii este ambiguu, vizând procedura de interpretare a actelor normative, referirea în cadrul legii la

instanțele judecătorești ar duce la calificarea acestora drept organe de stat care au competența de a adopta acte normative, ceea ce încalcă art. 1 alin. (5) și art. 124 din Constituție.

46. Prin urmare, Curtea constată că **dispozițiile art. 6 din lege încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție**, atât în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice, cât și în cea referitoare la calitatea legii, prin raportare la art. 3 alin. (1) coroborat cu art. 52 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 [cu privire la importanța stabilirii obiectului reglementării în economia actului normativ, a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 89, sau Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 2 februarie 2015, paragraful 23] și art. 124 din Constituție.

(2.4) Criticile de neconstituționalitate privind art. 4 din lege

47. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 4 din lege, text care prevede că evenimentele legislative, precum modificarea, completarea sau suspendarea, nu pot „afecta” actele normative de interpretare, Curtea constată că o atare soluție legislativă este în concordanță cu art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 61 alin. (1), respectiv art. 108 alin. (1) din Constituție, întrucât nu este de conceput ca unul și același organ emitent să dea două interpretări succesive — eventual diferite — aceleiași norme. Interpretarea autentică este o acțiune unică și are drept finalitate precizarea voinței legiuitorului de la momentul adoptării normei. Or, însăși legiuitorul nu se poate contrazice în sensul că, de fapt, ar fi avut în vedere o altă interpretare a normei. Legea de interpretare nu este și nu poate fi o opțiune de la un anumit moment dat al Parlamentului/Guvernului, ci o acțiune legislativă unică prin care este relevat, cu caracter obligatoriu, sensul normei supuse interpretării. Așadar, în cauză, Curtea reține că norma legală criticată nu consacră nicio limitare a competenței legiuitorului primar sau delegat în privința activității sale generatoare de norme, ci normativizează un corolar firesc al actului de interpretare autentică realizat de acesta. Dacă Parlamentul/Guvernul, din considerente de oportunitate legislativă, optează pentru o îndepărtare de la acea interpretare, care de la data intrării în vigoare face corp comun cu norma interpretată, înseamnă că, în realitate, trebuie să adopte o nouă normă [modificatoare sau completatoare] a celei de bază. Prin urmare, nu se poate reține încălcarea art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 61 alin. (1) din Constituție privind rolul Parlamentului, respectiv art. 108 alin. (1) din Constituție referitor la competența Guvernului în componenta sa referitoare la emiterea ordonanțelor.

(2.5) Criticile de neconstituționalitate privind art. 10 din lege

48. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 10 din lege, în sensul că este contrar art. 74 alin. (1) din Constituție, întrucât acordă inițiativă legislativă Avocatului Poporului în condițiile în care textul constituțional de referință nu prevede un asemenea drept, Curtea constată că **acestea sunt întemeiate**. Actul normativ adoptat în procedura de legiferare de către Parlament este legea, astfel că, indiferent de obiectul ei, dreptul de inițiativă legislativă aparține numai subiecților strict enumerați la art. 74 din Constituție [deputați, senatori, Guvern, cetățeni — așadar, inițiativă parlamentară, guvernamentală și cetățenească]. Mai mult, organizarea și funcționarea Avocatului Poporului ține de domeniul de reglementare al legii organice [art. 58 alin. (3) din Constituție]; or, legea analizată este una ordinară.

49. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la faptul că art. 10 teza a doua din lege încalcă art. 65 alin. (2) lit. a)—j) din Constituție, întrucât prevede adoptarea legilor de interpretare în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că **aceasta este întemeiată**. Prin Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, Curtea a statuat în

mod expres asupra faptului că legea de interpretare, sub aspectul dezbaterii ei în şedinţă comună/separată a celor două Camere ale Parlamentului, trebuie să urmeze procedura avută în vedere în privinţa legii interpretate. Cu alte cuvinte, dacă o lege care reglementează în materie penală a fost adoptată, potrivit art. 65 alin. (1) şi art. 73 alin. (3) lit. h) din Constituţie, în şedinţe separate ca lege organică, legea de interpretare a acesteia trebuie să urmeze aceeaşi procedură. Este o aplicare în procedura parlamentară a regulii *accessorium sequitur principale*. Prin urmare, Curtea reţine încălcarea art. 65 din Constituţie, în ansamblul său.

50. Prin prisma art. 18 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea urmează să îşi extindă controlul de constituţionalitate cu privire la art. 11 din lege, care la rândul său este neconstituţional, încălcând art. 65 din Constituţie prin referirea *tale quale* la Birourile permanente ale celor două Camere. De asemenea, Curtea reţine neconstituţionalitatea acestui text legal şi în raport cu art. 64 alin. (1) din Constituţie referitor la obiectul Regulamentului Camerelor Parlamentului, procedura parlamentară în privinţa adoptării legii de interpretare neputând face obiectul de reglementare a unei legi, ci a regulamentului Camerelor [*mutatis mutandis*, a se vedea Decizia nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2015, paragraful 32, sau Decizia nr. 474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590 din 3 august 2016, paragrafele 30—32].

51. Tot prin prisma art. 18 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, Curtea observă că art. 12, 13 şi 15 sunt neconstituţionale, întrucât, pe de o parte, acestea dublează unele prevederi cuprinse în Legea nr. 47/1992 [spre exemplu, art. 11 din lege dublează art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992], iar, pe lângă faptul că dublează Legea nr. 47/1992, aceste dispoziţii legale cuprind reglementări distincte — chiar derogatorii [spre exemplu, art. 13 alin. (2) sau (4) din lege] — în privinţa Curţii Constituţionale faţă de cele prevăzute de Legea nr. 47/1992; or, organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale se face prin legea sa organică [art. 142 alin. (5) sau art. 146 lit. l) din Constituţie], şi nu prin alte legi precum cea de faţă, care, pe lângă faptul că nu normează organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, are şi caracter ordinar.

52. În consecinţă, **dispoziţiile art. 12, 13 şi 15 din lege sunt contrare art. 1 alin. (5) în componenta sa privind calitatea legii** cu referire la evitarea paralelismelor legislative, precum şi **art. 73 alin. (3) lit. t) coroborat cu art. 142 alin. (5) şi art. 146 lit. l) din Constituţie** cu referire la reglementarea organizării/procedurii/funcţionării Curţii Constituţionale prin legea organică a acesteia. Toate acestea se aplică *mutatis mutandis* şi art. 19 din lege, care, conţinând o normă de trimitere la art. 15 din lege, încalcă la rândul său aceleaşi prevederi constituţionale.

53. *Obiter dictum*, Curtea subliniază că legiuitorul nu poate limita controlul de constituţionalitate în sensul că instanţa constituţională nu ar putea constata ea însăşi neconstituţionalitatea legii de interpretare pe motiv că nu respectă conţinutul normativ al legii interpretate [examen pe care Curtea îl efectuează având în vedere, ca norme de referinţă, art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 61 alin. (1) din Constituţie — a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, paragraful 30].

(2.6) **Criticile de neconstituţionalitate privind art. 14 teza a doua din lege**

54. Cu privire la criticile de neconstituţionalitate aduse art. 14 teza a doua din lege, prin prisma încălcării art. 77 din Constituţie, întrucât ar limita sfera actelor normative referitoare la care Preşedintele României poate solicita reexaminarea din moment

ce legile interpretative nu pot face obiectul unei cereri de reexaminare, **Curtea constată că acestea sunt întemeiate.**

55. Curtea, în jurisprudenţa sa, a statuat că, din examinarea dispoziţiilor constituţionale ale art. 77 alin. (2), „rezultă că Preşedintele, în cadrul procedurii de promulgare, are obligaţia de a analiza conţinutul normativ al legii şi de a constata dacă au fost respectate prevederile reglementare, constituţionale sau convenţionale la care România este parte sau dacă interesul public, realităţile sociale, economice sau politice justifică reglementarea adoptată de Parlament şi supusă promulgării. Prin urmare, analiza Preşedintelui poate viza, pe de o parte, aspecte de legalitate, deficienţe ale legii legate de procedura de adoptare sau de conţinutul său prin raportare la acte normative interne sau internaţionale în vigoare, fiind necesară corelarea cu ansamblul reglementărilor interne şi armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia europeană şi cu tratatele internaţionale la care România este parte, precum şi cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, şi, pe de altă parte, aspecte de oportunitate care privesc efectele economice, sociale, de mediu, legislative şi bugetare pe care le produc reglementările adoptate, legiuitorul fiind obligat să fundamenteze temeinic soluţiile pe care le cuprinde legea, pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Reexaminarea poate fi cerută o singură dată, pentru orice motiv — de formă/procedură sau de fond/conţinut, cu privire la legea în integralitatea sa ori 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 şi să dezbată în plenul celor două Camere solicitările adresate de Preşedinte” [a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 26].

56. În consecinţă, Curtea reţine că textul Constituţiei nu limitează cererea de reexaminare a Preşedintelui României sub aspectul motivelor pe care acesta le poate invoca, aceasta circumscriindu-se atât motivelor de oportunitate, cât şi celor de constituţionalitate. De asemenea, analizând art. 14 din lege, Curtea observă că cele două teze ale sale sunt contradictorii, întrucât, deşi Preşedintele are posibilitatea de a solicita Parlamentului o nouă deliberare asupra legii de interpretare, nu poate solicita Parlamentului să dea o nouă interpretare a acesteia, aspect care pune în discuţie şi încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituţie în componenta sa privind calitatea legii.

57. Desigur, Preşedintele nu se poate substitui Parlamentului din punct de vedere decizional, însă, nu i se poate interzice ca în cazul în care observă o necorelare între textul interpretat şi cel de interpretare, să nu poată sesiza Parlamentul cu privire la acest aspect. Or, întrucât prin legea criticată sunt aduse limitări în privinţa sferei de aplicare a dispoziţiilor art. 77 din Constituţie, astfel cum acesta a fost interpretat în jurisprudenţa instanţei constituţionale, Curtea constată că art. 14 teza a doua din lege încalcă art. 77 alin. (2) din Constituţie.

(2.7) **Criticile de neconstituţionalitate privind art. 16 din lege**

58. Cu privire la criticile de neconstituţionalitate aduse art. 16 din lege, în sensul că acesta încalcă art. 61 alin. (1) din Constituţie, întrucât limitează competenţa Parlamentului în funcţie de criteriul aducerii unor modificări/completări în procedura parlamentară, neţinând cont de faptul că, în ambele situaţii, aprobarea este rezultatul voinţei Parlamentului, **Curtea constată că acestea sunt întemeiate.**

59. Curtea apreciază că legiuitorul, partajând competenţa Parlamentului şi Guvernului în privinţa adoptării actelor normative de interpretare a ordonanţelor/ordonanţelor de urgenţă, a optat pentru un criteriu greşit prin prisma naturii juridice a ordonanţei şi a legii de aprobare/respingere a acesteia. Din analiza art. 16 din lege, Curtea observă că, în concepţia legii, ordonanţa/ordonanţa de urgenţă neaprobată încă nu poate

fi supusă unui act de interpretare autentic din partea Guvernului, ceea ce este contrar art. 108 alin. (1) și art. 115 din Constituție. De altfel, se poate observa că legea este contradictorie din acest punct de vedere, cu alte cuvinte recunoaște Parlamentului competența de a emite legi interpretative, iar Guvernului competența de a emite hotărâri interpretative și ordonanțe interpretative numai în privința ordonanțelor aprobate prin legi de Parlament, fără modificări sau completări, în condițiile în care până și autoritățile administrației publice centrale și locale au posibilitatea, în optica legii, de a emite acte normative de interpretare, dar nu și Guvernul în privința ordonanței neaprobate încă. În consecință, nu există niciun temei constituțional care să excludă competența Guvernului de a emite ordonanțe interpretative în privința ordonanțelor care nu au fost încă aprobate de Parlament. De altfel, în dreptul pozitiv, Curtea reține că a fost adoptată chiar o ordonanță de urgență interpretativă a unei ordonanțe de Guvern, emise în baza art. 115 alin. (1)—(3) din Constituție, înainte ca acest din urmă act să fi fost aprobat prin lege de Parlament [a se vedea art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 52/2014 privind stabilirea unor măsuri financiare și pentru interpretarea unor prevederi legale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 654 din 4 septembrie 2014, raportat la art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 9/2014 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 588 din 6 august 2014].

60. De asemenea, art. 16 din lege este neconstituțional și prin prisma criteriului ales de legiuitor cu privire la organul competent să emită acte normative de interpretare a unei ordonanțe aprobate prin lege. Potrivit jurisprudenței Curții, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern [a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 95 din 8 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, Decizia nr. 1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009, sau Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 20 ianuarie 2015, paragraful 27]. Cu alte cuvinte, ordonanța își pierde caracterul de act mixt [act administrativ prin prisma emitentului/act legislativ prin prisma conținutului său] și devine lege.

61. În ceea ce privește conceptul de „lege”, Curtea, prin Decizia nr. 146 din 25 martie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 416 din 10 mai 2004, a reținut că acesta are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform căreia „Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării”, cu prevederile art. 76, 77 și 78 din aceasta, potrivit cărora legea adoptată de Parlament este supusă promulgării de către Președintele României și intră în vigoare la trei zile după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul său nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, Curtea a reținut că, elaborând astfel de acte normative,

autoritatea executivă exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material. În consecință, întrucât un act juridic normativ, în general, se definește atât prin formă, cât și prin conținut, legea în sens larg, deci cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material.

62. De asemenea, Curtea a reținut că ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului, sub aspect material, conțin norme de reglementare primară, având o forță juridică asimilată cu a legii. Mai mult, potrivit art. 115 alin. (3) din Legea fundamentală, „dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative”, iar, potrivit alin. (7) al aceluiași articol, ordonanțele de urgență „cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege (...)” [Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 8 iulie 2016, paragraful 63].

63. Prin urmare, o lege nu poate fi interpretată — autentic — printr-un act normativ care emană de la un organ administrativ care exercită el însuși o competență prin atribuire. De aceea, art. 16 din lege este contrar art. 61 alin. (1) din Constituție. De asemenea, Curtea mai reține că, în condițiile constatării neconstituționalității art. 16 din lege, art. 17 și 18 din lege trebuie, în mod evident, corelate cu această soluție a Curții.

(2.8) Criticile de neconstituționalitate privind art. 21 alin. (1) teza întâi și art. 23 alin. (1) teza întâi din lege

64. Cu privire la criticile de neconstituționalitate aduse art. 21 alin. (1) teza întâi și art. 23 alin. (1) teza întâi din lege, prin care se arată că din conținutul lor normativ ar rezulta că, odată sesizat, organul administrativ vizat este obligat să emită un proiect de act normativ de interpretare, ceea ce ar duce la încălcarea art. 102 alin. (1), respectiv art. 120 alin. (1) din Constituție, Curtea observă că acestea **nu pot fi supuse analizei sale** în condițiile în care a constatat deja neconstituționalitatea art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 20—24 din lege.

(2.9) Criticile de neconstituționalitate privind legea în ansamblu

65. În condițiile în care Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art. 3 alin. (1) prin raportare la art. 20—24, precum și ale art. 6, 10, 11, 12, 13, 14 teza a doua, art. 15, 16 și 19 din Legea privind procedura interpretării actelor normative, a necesității corelării art. 17 și 18 din lege cu soluția de neconstituționalitate privind art. 16 din lege, se ridică problema respectării art. 1 alin. (5) din Constituție coroborat cu art. 51 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia „**Conținutul proiectului de act normativ se sistematizează în următoarea ordine de prezentare a ideilor:**

- a) *dispoziții generale sau principii generale;*
- b) *dispoziții privind fondul reglementării;*
- c) *dispoziții tranzitorii;*
- d) *dispoziții finale.”*

66. Or, constatându-se neconstituționalitatea procedurii de interpretare a legilor pe motiv că această procedură ține de regulamentele parlamentare, a procedurii de interpretare a legilor de aprobare a ordonanțelor, care la rândul ei ține de regulamentele parlamentare, precum și a procedurii de interpretare a actelor administrative normative, pe motiv că o atare procedură contravine în sine art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea observă că obiect de reglementare unic al legii ar deveni definirea metodelor de interpretare, astfel cum aceasta a fost realizată la art. 7—9 ale legii. Or, obiectul reglementării astfel cum este definit la art. 1 din lege [a se vedea și art. 52 din Legea nr. 24/2000] și menționat în titlul legii [cu privire la importanța acestuia, a se vedea Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, paragraful 89, Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 2 februarie 2015, paragraful 23, sau Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, paragraful 28] se referă la procedura interpretării actelor normative, nu și la metodele de interpretare. Acestea, deși reprezintă elemente componente ale părții dispozitive a actului normativ, nu pot forma obiect exclusiv al unei legi, dispozițiile generale având rolul de a orienta întreaga reglementare, de a determina obiectul și principiile acesteia, și nu de a deveni ele însele dispoziții de fond ale actului normativ în sensul art. 53 din Legea nr. 24/2000.

67. Prin urmare, întrucât dispozițiile legale ce țin de fondul reglementării au fost constatate ca fiind neconstituționale, și anume procedura de elaborare și adoptare a actelor normative interpretative, rezultă, în mod firesc, concluzia irefragabilă potrivit căreia legea, în sine, nu mai poate reglementa doar dispoziții generale sau principii generale. Practic, dispare unul dintre elementele fundamentale ale legii, ea nemaiputând reglementa relațiile sociale care transpar încă din titlul și obiectul său, redactate la rândul lor într-un mod deficitar, având în vedere conținutul normativ concret al actului normativ analizat. Or, o lege care cuprinde numai principii generale, respectiv, în cauza de față, definirea metodelor de interpretare, nu se înscrie în conceptul de lege pe care Curtea l-a definit prin Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, potrivit căreia „legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia”, astfel că nu justifică o existență normativă de sine stătătoare a unei asemenea legi.

68. În consecință, legiuitorul nu poate adopta un act normativ de bază având ca obiect de reglementare numai metodele de interpretare, întrucât acestea nu pot avea o existență izolată sau singulară, ele relevându-și rațiunea normativă doar dacă sunt integrate într-un act normativ al cărui conținut vizează regulile/principiile și metodele de interpretare. Prin urmare, legiuitorul, dacă apreciază necesar ca totuși din punct de vedere normativ să le conceptualizeze, le poate reglementa într-un articol distinct în cuprinsul Legii nr. 24/2000. De asemenea, Curtea reține că și în lipsa normativizării exprese a acestora, ele se impun cu aceeași forță și valoare, întrucât metodele de interpretare nu depind de o existență normativă în sine, ele fiind operațiuni raționale, și nu dispoziții normative. Curtea a subliniat

prin Decizia nr. 276 din 10 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 572 din 28 iulie 2016, paragraful 20, că „interpretarea legilor este operațiunea rațională, indispensabilă în procesul aplicării și respectării acestora, având ca scop clarificarea înțelesului normelor juridice sau a câmpului lor de aplicare (a se vedea în acest sens Decizia nr. 1.560 din 7 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 139 din 24 februarie 2011), iar, în procesul de soluționare a cauzelor cu care au fost investite, această operațiune este realizată de instanțele judecătorești, în mod necesar, prin recurgerea la metodele interpretative”.

69. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, dacă încălcarea cerințelor de calitate a legii privesc legea în substanță și în integralitatea sa, Curtea va constata neconstituționalitatea legii în ansamblul său [Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, paragraful 49]. De asemenea, atunci când, în cadrul controlului a priori de constituționalitate, Curtea a constatat neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, pronunțarea unei astfel de decizii are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări. Prin urmare, opțiunea legiuitorului de a legifera în materia în care Curtea Constituțională a admis o obiecție de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea din nou a tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Reexaminarea, mai exact punerea de acord a deciziei, se aplică numai atunci când Curtea a constatat neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia, și nu atunci când neconstituționalitatea vizează actul normativ în ansamblul său, în caz contrar încălcându-se art. 147 alin. (2) din Constituție [a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 308 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 309 din 9 mai 2012, Decizia nr. 581 din 20 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 737 din 22 septembrie 2016, paragrafele 45—48, sau Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, paragraful 50].

70. În cauza de față, Curtea constată că viciile de neconstituționalitate au atât natură extrinsecă [încălcarea art. 58 alin. (3), art. 64 alin. (1) și art. 73 alin. (3) lit. t) coroborat cu art. 142 alin. (5) și art. 146 lit. l) din Constituție], cât și intrinsecă [încălcarea art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 65, art. 74 alin. (1), art. 77 alin. (2) și art. 124 din Constituție], iar prin gravitatea și amploarea lor vizează legea în ansamblul său. În aceste condiții, devin aplicabile considerentele mai sus enunțate din jurisprudența Curții, procesul legislativ derulat cu referire la legea analizată urmând a înceta.

71. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii privind procedura interpretării actelor normative sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 februarie 2017.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Benke Károly