

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 525

din 9 noiembrie 2022

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii

Marian Enache	— președinte
Mihaela Ciochină	— judecător
Cristian Deliorga	— judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	— judecător
Laura-Iuliana Scânteii	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Ioana Marilena Chiorean	— magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, obiecție formulată de 38 de deputați.

2. Cu Adresa nr. 2/9.008 din 20 octombrie 2022, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată de 38 de deputați referitoare la neconstituționalitatea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, la data de 17 octombrie 2022, sesizare intitulată de autorii acesteia „Cerere de extindere din oficiu a controlului de neconstituționalitate determinat de obiecțiile de neconstituționalitate formulate”.

3. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.487 din 20 octombrie 2022 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.350A/2022.

4. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii sesizării invocă numai critici de neconstituționalitate extrinsecă, referitoare la procedura de adoptare a Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii. Astfel, se susține că, prin modul de desfășurare a ședinței plenului Senatului din 17 octombrie 2022 și de adoptare a legii, au fost încălcate flagrant garanțiile constituționale privind procedura de adoptare a legilor, așa cum sunt prevăzute în art. 74 alin. (1) din Constituție, în ceea ce privește dreptul la dezbatere, dreptul de susținere a amendamentelor și principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă”, respectiv în art. 76 alin. (1) și (3) din Constituție, sub aspectul adoptării legii într-o procedură de urgență ad-hoc neprevăzută de Regulamentul Senatului.

5. De asemenea, se susține că au fost încălcate prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) referitor la principiul legalității și supremația Constituției, ale art. 2 în ceea ce privește substituirea Biroului permanent organului reprezentativ care exercită legitim suveranitatea națională, ale art. 8 referitor la pluralismul politic, precum și ale art. 64 alin. (1), potrivit căruia organizarea și funcționarea Senatului se stabilesc doar prin regulament propriu, nu prin acte ale structurilor componente.

6. Astfel, din coroborarea prevederilor art. 64 alin. (1) și ale art. 76 alin. (3) din Constituție rezultă că o lege organică aflată într-o procedură de urgență nu poate fi adoptată decât în condițiile prevăzute expres și detaliat în Regulamentul Senatului. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în vederea adoptării unui act normativ coerent și fundamentat, din punctul de vedere al organizării procedurii de lucru, Parlamentul trebuie să dea dovadă de suplețe și flexibilitate, în limitele Constituției și ale regulamentelor parlamentare (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 828 din 13 decembrie 2017, paragraful 51, sau Decizia nr. 261 din 5 mai 2022). Cu alte cuvinte, suplețea, celeritatea, flexibilitatea, raționalizarea procedurii parlamentare se realizează cu respectarea exigențelor procedurale stabilite prin Constituție. Marja largă de apreciere a organelor de lucru ale Parlamentului nu poate depăși însă cadrul constituțional existent.

7. Cadrul regulamentar de adoptare a legilor aflate în procedura de urgență este prevăzut în art. 89 alin. (2), art. 94, art. 113—118 și altele din Regulamentul Senatului. Desfășurarea ședințelor Senatului, respectiv procedura de vot în cazul adoptării legilor organice în procedura de urgență sunt reglementate detaliat în art. 122—148 din Regulamentul Senatului. Relevante sub aspectul criticilor de neconstituționalitate formulate sunt prevederile referitoare la dezbaterile pe articole a proiectului legislativ, dezbaterile amendamentelor și supunerea acestora la vot în mod distinct, respectiv la votul final asupra proiectului rezultat din dezbaterile pe articole.

8. Or, legea care face obiectul sesizării de neconstituționalitate a fost adoptată într-o procedură ad-hoc, neprevăzută de Regulamentul Senatului, stabilită de către Biroul Permanent, care și-a arogat astfel competențe de legiferare care constituțional sunt rezervate doar Senatului. În acest sens, autorii sesizării precizează că stabilirea procedurii de desfășurare a ședinței din 17 octombrie 2022, prin Hotărârea nr. 27 din 19 septembrie 2022 ca fiind în sistem „hibrid”, având drept consecință limitarea procesului democratic al dezbaterii parlamentare, nu este o simplă problemă de aplicare sau interpretare a Regulamentului Senatului, care nu ar fi supusă controlului Curții Constituționale. Astfel, prin emiterea acestei hotărâri, Biroul permanent s-a substituit Senatului, singurul care, potrivit art. 64 alin. (1) din Constituție, își poate stabili organizarea și funcționarea prin regulament, și, în același timp, a condus la exercitarea suveranității naționale în nume propriu de către un grup de 13 persoane, membri ai acestei structuri parlamentare, contrar prevederilor art. 2 alin. (2) din Constituție. Astfel, art. 111 din Regulamentul Senatului reglementează procedura legislativă aplicabilă în situații excepționale, care, la rândul ei, este o procedură excepțională, aplicabilă în caz de epidemii, pandemii, fenomene naturale extreme, cutremure, acte de terorism și altele situații care fac imposibilă prezența parlamentarilor la sediul Senatului. În aceste situații excepționale, declarate ca atare de Biroul permanent, „ședințele plenului Senatului se vor desfășura prin mijloace electronice, printr-o procedură care va fi stabilită prin hotărâre a Biroului permanent al Senatului”. Rezultă că în art. 111 din regulamentul menționat s-a prevăzut procedura legislativă propriu-zisă, iar, prin art. 136 din același regulament s-a reglementat exclusiv procedura de desfășurare a ședinței prin mijloace electronice, adică s-au stabilit aspectele tehnice presupuse de situația excepțională, care urmează să fie înstituite de Biroul permanent. Totodată, potrivit art. 137 din Regulament Senatului, procedura prevăzută la art. 136 alin. (1) se poate aplica și în alte situații, pentru o perioadă limitată, stabilită prin hotărârea Biroului permanent al Senatului și adoptată cu acordul prealabil al Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

9. După cum se observă, în alte situații decât cele excepționale, Biroul permanent al Senatului poate stabili, potrivit art. 137 din Regulamentul Senatului, ca ședința să se desfășoare tot prin mijloace electronice, acestei ședințe fiindu-i aplicate doar procedurile tehnice adoptate de Biroul permanent potrivit art. 136, iar nicidecum și procedura legislativă propriu-zisă excepțională, prevăzută la art. 111 din același regulament. Astfel, ceea ce s-a delegat prin regulamentul menționat către Biroul permanent este exclusiv posibilitatea de a stabili normele tehnice legate de desfășurarea ședințelor prin mijloace electronice, la distanță, respectiv chestiuni care țin de mijlocul electronic folosit, soluția informatică etc., iar nicidecum procedura propriu-zisă de legiferare, care, potrivit art. 64 alin. (1) din Constituție, nu poate fi reglementată decât prin

Regulamentul Senatului, votat cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1) din Constituție.

10. De altfel, asupra tuturor acestor aspecte Curtea Constituțională s-a pronunțat, în sensul arătat, chiar când a verificat constituționalitatea Hotărârii nr. 16/2020 pentru completarea Regulamentului Senatului. Astfel, prin Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, Curtea Constituțională a stabilit că „delegarea dispusă prin textul regulamentului nu privește elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare, ci aspecte tehnice ce țin de modul de desfășurare a ședințelor comisiilor permanente sau a ședințelor de plen”, arătând în același timp că prin această delegare nu se încalcă principiul constituțional al pluralismului politic prevăzut de art. 8 din Constituție, decât în măsura în care Biroul permanent va acționa cu încălcarea normelor de loialitate constituțională și, prin actul adoptat, nu va afecta elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare generice exprimate în principiul „opoziția se exprimă, iar majoritatea decide”, prezumând că orice entitate, inclusiv Biroul permanent, va acționa cu respectarea normelor de loialitate constituțională, astfel că nu va depăși limitele delegării acordate și va adopta acte neconstituționale.

11. Or, prezumția de comportament loial constituțional a fost încălcată în mod flagrant de către Biroul permanent atunci când prin Hotărârea nr. 37 din 19 septembrie 2022 a prevăzut că procedura de legiferare pentru ședința din 17 octombrie 2022 va fi aceea prevăzută la anexa nr. 1 la Hotărârea Biroului permanent nr. 19/2022, precum și atunci când prin această ultimă hotărâre a reglementat o procedură de legiferare neprevăzută și nereglementată de Regulamentul Senatului (sistem mixt de prezență, fizic și online) și a extins procedura excepțională de legiferare arătată la art. 111 și la alte situații decât cele excepționale menționate explicit în art. 136, depășind astfel limitele delegării.

12. Respectarea dispozițiilor art. 75 și ale art. 76 alin. (3) din Constituție reprezintă fundamentul dezbaterilor democratice din Parlament care, prin substratul lor de valoare, presupun un schimb de idei între cei ce exercită suveranitatea națională. Evitarea sau limitarea dezbaterilor parlamentare printr-un abuz de competență, fără a respecta prevederile constituționale exprimate în acest sens, denotă o atingere adusă înseși unei valori fundamentale a statului, și anume caracterului său democratic. Dezbaterile parlamentare în forma lor comună/generală sunt în mod intrinsec legate de democrație, astfel că orice abatere de la aceasta trebuie să fie realizată numai în condițiile și limitele stabilite prin Constituție. Nesocotirea acestei valori supreme plasează destinatarul normei juridice într-o situație de perpetuă insecuritate juridică.

13. Așadar, deși la o primă vedere pare că Senatul nu a respectat doar un aspect procedural, poate formal, în realitate, consecințele pe care această neregularitate le implică sunt grave, afectând ideea de democrație și de securitate juridică în substanța lor. Totodată, astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 209 din 7 martie 2012, în domeniul dreptului parlamentar, principala consecință a naturii electivă a mandatului reprezentativ și a pluralismului politic o constituie principiul pe care doctrina l-a consacrat în mod sugestiv „majoritatea decide, opoziția se exprimă”. Regula majorității implică, în mod necesar, în cadrul procedurilor parlamentare, evitarea oricăror mijloace care ar conduce la o manifestare abuzivă din partea majorității sau a oricăror mijloace obstrucționiste care ar avea drept scop împiedicarea desfășurării normale a procedurii parlamentare (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 649 din 24 octombrie 2018). Or, principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” implică, în mod necesar, un echilibru între necesitatea de exprimare a poziției minorității politice cu privire la o anumită problemă și evitarea folosirii mijloacelor de obstrucție, în scopul asigurării, pe de-o parte, a confruntării politice din Parlament, deci a caracterului contradictoriu al dezbaterilor, și, pe de altă parte, a îndeplinirii de către acesta a competențelor sale constituționale și legale. Cu alte cuvinte, parlamentarii, fie că provin din rândul majorității, fie că provin din cel al opoziției, trebuie să se abțină de la

exercitarea abuzivă a drepturilor procedurale și să respecte o regulă de proporționalitate, de natură să asigure adoptarea deciziilor ca urmare a unei dezbateri publice prealabile. Atât în procesul legislativ, cât și în activitatea de control parlamentar asupra Guvernului său în realizarea celorlalte atribuții constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art. 69 alin. (1) din Legea fundamentală, „în serviciul poporului”. Dezbaterea parlamentară a problemelor importante ale națiunii trebuie să asigure respectarea valorilor supreme consacrate de Legea fundamentală, precum statul de drept, pluralismul politic și democrația constituțională. Acesta este motivul pentru care Curtea Constituțională a considerat că sunt necesare exercitarea cu bună-credință a drepturilor și obligațiilor constituționale atât de către majoritatea, cât și de minoritatea parlamentară, precum și cultivarea unei conduite a dialogului politic, care să nu excludă aprioric consensul, chiar dacă motivațiile sunt diferite, atunci când miza este interesul major al națiunii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 209 din 7 martie 2012).

14. Tot astfel, prin Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, precitată, Curtea Constituțională a arătat că atribuția Biroului permanent de a stabili procedura tehnică de desfășurare a ședințelor în sistem electronic nu vizează exercitarea suveranității naționale sau exercitarea suveranității în nume propriu de către un grup, constituit în Biroul permanent al unei Camere, decât în măsura în care acesta se limitează la luarea acestei decizii ca fiind o măsură tehnică și urgentă care asigură continuitatea funcționării Parlamentului, premisă necesară exercitării suveranității naționale de către Parlament. Cum Biroul permanent a stabilit o procedură propriu-zisă de legiferare, cu caracter excepțional, cu limitarea dezbaterii parlamentare, contrar prevederilor art. 64 alin. (1) și ale art. 76 din Constituție și prevederilor Regulamentului Senatului, acesta s-a comportat practic ca însuși Senatul, exercitând astfel în nume propriu suveranitatea națională, contrar art. 2 din Constituție, potrivit căruia suveranitatea se exercită doar prin organele reprezentative constituite prin alegeri. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, art. 74 din Constituție privind inițiativa legislativă acoperă și dreptul deputaților și senatorilor de a depune, de a dezbate și de a susține amendamente de către (Decizia nr. 474 din 28 iunie 2016, paragraful 37, sau Decizia nr. 137 din 20 martie 2018, paragraful 46). Prin Decizia nr. 156 din 6 mai 2020, Curtea Constituțională a stabilit că procedura de desfășurare a ședinței prin mijloace electronice reprezintă, astfel cum s-a arătat, un set de măsuri cu caracter organizatoric, care nu vizează dreptul senatorilor de a depune amendamente, drept intrinsec legat de mandatul de putere publică cu care aceștia sunt investiți. În realitate însă, întrucât Biroul permanent a reglementat ca pentru situații excepționale chiar elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare, dreptul senatorilor de a susține amendamentele și de a vota asupra lor potrivit procedurii de adoptare a legilor în regim de urgență a fost anulat, fiind astfel încălcată și această componentă a art. 74 alin. (1) din Constituție.

15. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a-și exprima punctele lor de vedere asupra acesteia.

16. Președintele Senatului a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere, prin Adresa nr. 2.773 din 1 noiembrie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.751 din 2 noiembrie 2022, prin care apreciază, în esență, că obiecția de neconstituționalitate este inadmisibilă, deoarece nu a fost formulată de un număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori, ci de 38 de deputați. Astfel, din perspectiva exigențelor constituționale prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi, în ceea ce privește titularul dreptului de sesizare, obiecția de neconstituționalitate formulată este inadmisibilă.

17. Președintele Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere, prin Adresa nr. 2/9.450 din 1 noiembrie 2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.731 din aceeași dată, prin care consideră, în esență, că

obiecția de neconstituționalitate este inadmisibilă, din perspectiva exigențelor constituționale prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi, în ceea ce privește titularul dreptului de sesizare. Astfel, sesizarea nu a fost formulată de un număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori, ci, după cum rezultă din documentul intitulat „Tabel cu semnatarii sesizării de neconstituționalitate”, atașat sesizării, aceasta a fost semnată de 38 de deputați, obiecția de neconstituționalitate formulată fiind, astfel, inadmisibilă.

18. Guvernul a comunicat Curții Constituționale punctul său de vedere prin Adresa nr. 5/7.800/2022, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 7.825 din 4 noiembrie 2022, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este inadmisibilă, nefiind îndeplinită condiția de admisibilitate referitoare la titularul dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

19. La dosar, 3 persoane fizice, în calitate de cetățeni, au depus memoriile *amicus curiae* prin care susțin neconstituționalitatea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, documentele depuse la dosar, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

20. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, la data de 17 octombrie 2022.

21. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că legea criticată contravine dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5), potrivit căruia „*în România, respectarea Constituției, a supremăției sale și a legilor este obligatorie*”, ale art. 2 privind suveranitatea, ale art. 8 privind pluralismul politic, ale art. 64 alin. (1) privind stabilirea prin regulament a organizării și funcționării Camerelor Parlamentului, ale art. 74 alin. (1) privind inițiativa legislativă, ale art. 75 privind sesizarea Camerelor și ale art. 76 privind adoptarea legilor și a hotărârilor.

22. Referitor la actul de sesizare, Curtea reține că, în prezentul dosar, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale, prin Adresa nr. 2/9.008 din 20 octombrie 2022, sesizarea formulată de 38 de deputați referitoare la neconstituționalitatea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, la data de 17 octombrie 2022, sesizare intitulată de autorii acesteia „*Cerere de extindere din oficiu a controlului de neconstituționalitate determinat de obiecțiile de neconstituționalitate formulate*”. Având în vedere că temeiul invocat de autorii sesizării îl reprezintă art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, care consacră

controlul de constituționalitate *a priori*, Curtea constată că sesizarea celor 38 de deputați, care formează obiectul prezentului dosar, este distinctă de sesizarea celor 57 de deputați, sesizare privind tot neconstituționalitatea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, trimisă la Curtea Constituțională de secretarul general al Camerei Deputaților cu Adresa nr. 2/9.012 din aceeași dată și care formează obiectul Dosarului nr. 2.349A/2022.

23. Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține că verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, trebuie realizată sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordine, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27).

24. Sub aspectul titularului dreptului de sesizare, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate care formează obiectul Dosarului nr. 2.350A/2022 a fost formulată de 38 de deputați. Or, potrivit art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, „*la sesizarea Președintelui României, a unuiu dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori*”. Astfel, Curtea observă că dispozițiile constituționale enumeră expres și limitativ titularii dreptului de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*. Prin urmare, în cazul de față, întrucât sesizarea Curții Constituționale asupra neconstituționalității Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, lege nepromulgată, s-a făcut de către 38 de deputați, iar nu de către cel puțin 50 de deputați, așa cum prevede expres Constituția, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate nu îndeplinește condiția de admisibilitate prevăzută de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, referitor la titularii dreptului de a sesiza Curtea Constituțională (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 247 din 4 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 533 din 31 mai 2022).

25. Astfel, constatarea neîndeplinirii condiției de admisibilitate referitoare la titularii sesizării Curții Constituționale are efecte dirimante asupra obiecției de neconstituționalitate, făcând inutilă analiza celorlalte condiții de admisibilitate a acesteia.

26. 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:

Respinge, ca inadmisibilă, obiecția de neconstituționalitate a Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, formulată de 38 de deputați.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 9 noiembrie 2022.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,
Ioana Marilena Chiorean