

Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege

Jurisprudența Curții Constituționale în materie

Marieta SAFTA
Prim magistrat-asistent

1. Introducere

Potrivit art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, „Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării.” Constituția prevede, totodată, două instrumente la dispoziția Guvernului, care îi permit să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale – fie prin angajarea răspunderii sale în fața Parlamentului (art. 114)¹, fie prin adoptarea de ordonanțe, respectiv ordonanțe de urgență (art. 115). Aceasta nu are semnificația unei atingeri a „monopolului legislativ al Parlamentului”, atât timp cât modalitățile de legiferare enunțate sunt utilizate în condițiile prevăzute de Constituție.² Întrucât în această materie textele constituționale de referință nu realizează o circumstanțiere foarte precisă a instituțiilor pe care le consacră – avem în vedere cu precădere instituția angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege –, i-a revenit Curții Constituționale rolul, în calitatea sa de garant al supremației Constituției, de a desprinde, din interpretarea normelor Legii fundamentale, regulile care le guvernează. Aceasta și în contextul creșterii numărului actelor normative adoptate atât în temeiul art. 114, cât și al art. 115 din Constituție, aspect care a determinat ca în doctrina juridică să se concluzioneze că excepția stabilită de cele două texte constituționale s-a transformat în regulă.³

Cât privește angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, aceasta reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbateră acesteia în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin dezbateră a unei problematice prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului. S-a arătat⁴ că, angajându-și răspunderea, Guvernul încearcă realizarea voinței guvernamentale printr-un vot tacit și global în Parlament, respectiv își asumă riscul de a fi demis. Curtea Constituțională a definit angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege ca fiind „o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă”⁵. Curtea a mai reținut⁶ că „adoptarea unui proiect de lege pe calea

¹ A se vedea, pe larg, **A. Varga**, *Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și de control*, în *Liber Amicorum – Despre constituție și constituționalism*, Editura Hamangiu, p. 225.

² *Decizia nr. 298/2006*, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006.

³ **D. Apostol Tofan**, în *Constituția României. Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, 2008, p. 1078.

⁴ **I. Deleanu**, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* –, Editura Servo-Sat, Arad, 2003, p. 571-572.

⁵ *Decizia nr. 34/1998*, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998.

⁶ *Idem*.

angajării răspunderii Guvernului este o procedură legislativă parlamentară. Adoptarea proiectului de lege, elaborat de Guvern, pe calea acestei proceduri, respectă regulile specifice procedurii ordinare de adoptare a legii, cu unele excepții (suprimarea dezbaterilor în comisii și în plen), ceea ce nu duce la caracterizarea exclusiv guvernamentală a mecanismului de promovare a proiectului de lege”, observând, în una dintre decizii⁷, că rolul acestei proceduri este acela „de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative”.

Dispozițiile art. 114 din Constituție, ce constituie sediul materiei, prevăd următoarele: angajarea răspunderii Guvernului se realizează „în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună”; Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de trei zile de la prezentarea proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 113, adică cu votul majorității deputaților și senatorilor; dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat.

Constituția nu stabilește, așadar, în art. 114, nicio condiție cu privire la natura proiectului de lege, structura acestuia, cu privire la numărul proiectelor de lege cu privire la care Guvernul își poate angaja răspunderea în aceeași zi sau într-o altă perioadă de timp dată sau cu privire la momentul în care Guvernul decide să își angajeze răspunderea. Or, de-a lungul timpului, Guvernul și-a angajat răspunderea în diverse situații: pentru un proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență⁸, pentru un proiect de lege care conținea mai multe obiecte de reglementare⁹, pentru un proiect de lege aflat în dezbateri parlamentare, fiind adoptat deja cu modificări de Camera Deputaților și aflându-se la Senat¹⁰, asupra unor reglementări de o mare complexitate și chiar asupra mai multor proiecte de lege în aceeași zi¹¹, Curtea Constituțională fiind sesizată cu privire la neconstituționalitatea unora dintre legile astfel adoptate, criticate pentru încălcarea procedurii prevăzute de art. 114 din Constituție. Întrucât respectarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale nu înseamnă doar a da eficiență dispozitivului deciziilor, ci și, în egală măsură, considerentelor acestora, prezentarea sintetică a concluziilor desprinse din jurisprudența privitoare la această instituție constituțională prezintă un real interes, aceste concluzii constituind, de altfel, o interpretare obligatorie *erga omnes*, în condițiile art. 147 alin. (4) din Constituție, a textelor incidente ale Legii fundamentale.¹²

2. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege și delegarea legislativă nu sunt guvernate de aceleași reguli și condiții

La data de 23 februarie 2006, Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii privind reforma în domeniul sănătății, adoptată în conformitate cu art. 114 alin. (3) din Constituție, de Camera Deputaților și Senat, în ședința comună din

⁷ Decizia nr. 1.415/2009, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009.

⁸ Decizia nr. 34/1998, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998.

⁹ A se vedea Decizia nr. 147/2003, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003 sau Decizia nr. 375/2005, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005.

¹⁰ A se vedea Decizia nr. 1.431/2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

¹¹ A se vedea și **Corneliu-Liviu Popescu**, *Insecuritatea juridică determinată de aberații legislative*, Curierul Judiciar nr. 9/2009, p. 484.

¹² Pe larg în **Marieta Safta, Károly Benke**, *Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale*, Revista Dreptul nr. 9/2010.

21 februarie 2006. Una dintre criticile formulate a pus în discuție raportul dintre cele două instituții constituționale care permit Guvernului să reglementeze într-un domeniu rezervat Parlamentului, autorii sesizării susținând în acest sens: „[...] condițiile restrictive în care pot fi adoptate ordonanțe de urgență, prevăzute de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituția revizuită, spiritul acestor reglementări, trebuie avute în vedere, prin analogie, și la examinarea constituționalității legiferării prin angajarea răspunderii.”

Răspunzând acestei critici, Curtea a statuat¹³ că instituția angajării răspunderii Guvernului și cea a delegării legislative nu sunt guvernate de aceleași reguli și condiții, deoarece „între aprobarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului și adoptarea unei ordonanțe de urgență există deosebiri constituționale semnificative. **Condițiile restrictive prevăzute pentru reglementarea prin ordonanță de urgență nu pot fi avute în vedere la examinarea constituționalității legiferării prin angajarea răspunderii Guvernului, întrucât la interpretarea și aplicarea dispozițiilor și principiilor constituționale nu este admisă metoda analogiei.** Dacă legiuitorul constituant ar fi dorit să impună aceleași condiții pentru ambele proceduri de legiferare, ar fi prevăzut aceasta în mod expres.”

3. Proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea poate fi de natura legilor organice, ordinare, poate privi aprobarea unei ordonanțe de urgență¹⁴, însă nu poate fi de natura legilor constituționale, pentru care există o procedură specială

La data de 4 februarie 1998, Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, adoptată în cadrul procedurii de angajare a răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Una dintre criticile autorilor sesizării s-a referit la „inadmisibilitatea aprobării unei ordonanțe de urgență prin angajarea răspunderii Guvernului”. S-a susținut în acest sens că ordonanța de urgență este condiționată de existența cazului excepțional și care nu poate consta în reglementări normale și obișnuite, ci în stări de fapt care impun maximă urgență de adoptare a măsurii și de executare a ei, iar condiționarea intrării în vigoare a unei asemenea ordonanțe de depunerea sa prealabilă la Parlament demonstrează caracterul obligatoriu al controlului de către Parlament asupra unor astfel de măsuri excepționale luate de Guvern. Guvernul și-a asumat deja răspunderea odată cu adoptarea ordonanței de urgență, astfel încât nu mai este necesară o altă asumare de răspundere, ci, dimpotrivă, se impune dezbaterea ordonanței de către Parlament în procedura legislativă normală.

Respingând această critică, Curtea a reținut¹⁵ că „prevederea constituțională nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv. Rezultă că el poate fi de natura legilor organice sau a legilor ordinare, cu excluderea legii constituționale de revizuire a Constituției, pentru care

¹³ Decizia nr. 298/2006, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006.

¹⁴ S-a exprimat opinia că „cel mai mare risc ce se degajă din procedura angajării răspunderii Guvernului este acela că relativizează prevederile art. 73 din Constituție referitoare la categoriile de legi. Practic – în privința procesului legislativ – șterge diferența între legile organice și legile ordinare, întrucât această deosebire nu se reflectă în legea astfel adoptată.” (Attila Varga, *Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și control*, în *Liber Amicorum*, Ioan Muraru, Editura Hamangiu, p. 229).

¹⁵ Decizia nr. 34/1998, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998.

există o procedură specială, [...] în cadrul căreia Guvernul nu poate avea calitatea de inițiator. A adăuga o altă restricție [...] referitoare la aprobarea unei ordonanțe de urgență nu poate avea decât semnificația modificării textului constituțional al art. 114 [...].”

Curtea a mai statuat, cu același prilej, că „nu este relevantă nici distincția ce se face în sesizare între un proiect de lege ce ar cuprinde numai intențiile inițiatorului și un proiect de lege care, referindu-se la aprobarea unei ordonanțe, privește un «act constituit». Este adevărat că ordonanța produce efecte anterior aprobării sau respingerii sale prin lege. Fiind însă un act guvernamental, numai dacă a fost aprobat de către legiuitor devine un act de legiferare. De aceea aprobarea unei ordonanțe nu are semnificația ce i se dă în sesizare, de simplă «ratificare», iar pentru legiuitor faptul că efectele ordonanței se produc anterior aprobării nu constituie o restricție sau o condiționare ce ar afecta competența sa legislativă și, implicit, aplicabilitatea procedurilor constituționale instituite în vederea exercitării acestei competențe.”

4. Proiectul de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea poate avea un caracter complex, poate fi structurat pe mai multe titluri, capitole și secțiuni și poate reglementa mai multe domenii, dacă există o legătură între ele ori dacă există un scop sau un interes general unic

Curtea Constituțională a fost sesizată, în mai multe rânduri, cu obiecții de neconstituționalitate privind legi adoptate de Parlament prin procedura angajării răspunderii, legi care conțineau mai multe obiecte de reglementare.

Astfel, de exemplu, la data de 3 aprilie 2003, Curtea a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Prima critică de neconstituționalitate a constat în susținerea potrivit căreia „Guvernul și-a angajat răspunderea asupra a nu mai puțin de 15 legi”, ceea ce contravine dispozițiilor constituționale în materie, care se referă la „un proiect de lege”.

Curtea a respins obiecția formulată, reținând¹⁶ că „legiuitorul poate să reglementeze printr-o lege un grup complex de relații sociale, în vederea obținerii unui rezultat dezirabil la nivelul întregii societăți.[...] Astfel de reglementări nu se abat de la regulile întocmirii unui proiect de lege, așa cum sunt stabilite prin Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, însă prin complexitatea lor nu au aceeași alcătuire ca un proiect de lege consacrat reglementării unei singure materii. Având în vedere scopul unic al noii reglementări [...], modul în care aceasta este structurată nu este de natură să afecteze [...] dispozițiile art. 113 alin.(1)¹⁷ din Constituție [...].”

Considerente similare au fundamentat și decizia pronunțată cu privire la sesizarea de neconstituționalitate a Legii privind reforma în domeniul sănătății, decizie în care s-a reținut că dispozițiile art. 114 din Constituție nu prevăd cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un proiect de lege sub aspectul structurii sale și al întinderii domeniului de reglementare, astfel încât acesta „poate să aibă și un caracter complex, să fie structurat pe mai multe titluri, capitole

¹⁶ Decizia nr. 147/2003, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

¹⁷ Art. 114 alin. (1) din Constituția revizuită.

și secțiuni și să reglementeze mai multe domenii, dacă există o legătură între ele ori dacă există un scop sau un interes general unic”.¹⁸

În același sens, prin Decizia nr. 1.557/2009¹⁹ s-a reținut că angajarea răspunderii Guvernului se poate face și cu privire la două sau mai multe proiecte de lege sau la un pachet de asemenea proiecte, care pot fi simple sau complexe, „singura cerință impusă de textul constituțional fiind cea referitoare la specia ori clasa actelor asupra cărora Guvernul își poate angaja răspunderea, adică un program, o declarație de politică generală ori un proiect de lege.”

5. Guvernul își poate angaja răspunderea asupra mai multor proiecte de lege în aceeași zi, respectiv în aceeași sesiune parlamentară

Curtea a fost sesizată la finele anului 2009 cu obiecții de neconstituționalitate privind trei legi adoptate în aceeași zi prin angajarea răspunderii Guvernului.

În două dintre sesizările formulate, respectiv cea la Legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice²⁰, precum și cea privind Legea educației naționale²¹, s-a invocat încălcarea art. 114 din Constituție, cu motivarea că, de vreme ce Guvernul dispunea de o majoritate sigură în Parlament, s-a folosit abuziv de angajarea răspunderii, ceea ce poate pune în pericol întreaga procedură legislativă prevăzută de Constituție. Aceasta întrucât, pe de o parte, în aceeași zi au fost adoptate potrivit procedurii speciale trei proiecte de lege, iar, pe de altă parte, realitatea istorică demonstrează abuzul executivului de această procedură (a cincea oară în nici nouă luni calendaristice). S-a mai arătat că textul constituțional al art. 114 conferă Guvernului posibilitatea ca în timpul unui mandat să apeleze la asumarea răspunderii într-o perioadă mai grea, când întâmpină dificultăți în cadrul procedurilor de dezbateri parlamentare pe marginea unui proiect de lege. Însă, prin asumarea răspunderii Guvernului pe trei proiecte de lege într-o singură zi, acesta s-a substituit în activitatea de legiferare a Parlamentului.

Examinând aceste critici²², Curtea a statuat că nu sunt încălcate dispozițiile art. 114 din Constituție, deoarece, pe de o parte, expresia „unui proiect de lege” trebuie înțeleasă în sens larg, iar, pe de altă parte, „dintr-o interpretare sistematică a art. 114 alin. (1) coroborat cu art. 113 alin. (4) din Legea fundamentală, rezultă fără echivoc că legiferarea pe calea angajării răspunderii Guvernului se poate face **teoretic** de mai multe ori, pentru că nici numărul moțiunilor

¹⁸ Decizia nr. 298/2006, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 28 aprilie 2006; a se vedea și Decizia nr. 375/2005, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005; totuși, în opinia separată formulată la Decizia nr. 1.414/2009 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, s-a subliniat faptul că „reglementarea prevăzută ca o lege este în realitate o sumă de reglementări privind diverse domenii care nu au legătură între ele, sub niciun aspect, conținând materii diferite, cum ar fi: autorități publice, salarizări bugetare, competențe ale unor persoane juridice, reorganizarea acestora, pensii și salarii, probleme de mediu înconjurător, societăți comerciale, mediul de afaceri, mediul agricol și activități agricole, încheind cu cap. IX – Dispoziții finale, care în 13 articole, cu puncte și subpuncte, modifică și abrogă zeci de acte normative. De aceea, socotim că nu doar întregul pachet legislativ nu întrunește condițiile prevăzute de art. 114 din Constituție, ci chiar această reglementare nu poate constitui un proiect de lege unitar. Reglementarea este eterogenă și confuză, iar înainte de a fi adoptată de Parlament nu îndeplinea condițiile unui proiect de lege [...] asupra căruia Guvernul să-și poată asuma răspunderea.”

¹⁹ Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

²⁰ Decizia nr. 1.415/2009, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009.

²¹ Decizia nr. 1.557/2009, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

²² Idem.

de cenzură provocate ca efect al utilizării procedurii speciale de legiferare nu este limitat la unu în cadrul aceleiași sesiuni.”

În același sens, prin Decizia nr. 1.655/2010²³ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său, precum și, în special, ale art. 1 din lege, Curtea a reținut că Guvernul „nu este limitat în a folosi procedura angajării răspunderii de un anumit număr de ori pe sesiune (astfel cum este reglementată procedura angajării răspunderii Guvernului prin Constituția franceză de la 1958, așa cum a fost revizuită prin Legea constituțională nr. 2008-724 din 23 iulie 2008 privind modernizarea instituțiilor celei de-a V-a Republici), ci, din contră, premisa folosirii acestei proceduri are în vedere existența unei urgențe în adoptarea măsurii legislative indiferent de criteriul cantitativ mai sus menționat”.

6. Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale asupra unui proiect de lege, indiferent de faza în care se află procedura legislativă cu privire la acest proiect

În același context anterior menționat, al sesizării Curții cu obiecții de neconstituționalitate privind trei legi adoptate în aceeași zi prin angajarea răspunderii Guvernului, pronunțându-se asupra dispozițiilor Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, Curtea a reținut²⁴ că „Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale, indiferent de faza în care se află procedura legislativă. Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstructioniste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative.”

Această concluzie este întărită de o decizie recentă a Curții, pronunțată urmare unei cereri de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României și Guvern, formulată de Președintele Senatului²⁵, conflict creat în contextul angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege aflat în dezbateri parlamentară, respectiv la Senat, în calitate de Cameră decizională. Practic, principiul enunțat anterior de Curte prin Decizia nr. 1.415/2009 și-a găsit concretizarea într-o situație particulară care nu mai fusese supusă analizei Curții, chiar dacă au mai existat cazuri în care Guvernul și-a angajat răspunderea cu privire la proiecte de lege ulterior sesizării Parlamentului pentru începerea procedurii de legiferare cu privire la acestea. De exemplu, prin Decizia nr. 34/1998²⁶, Curtea s-a pronunțat, în control *a priori*, asupra constituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe de urgență, lege adoptată prin procedura angajării răspunderii Guvernului. Însă, așa cum s-a arătat chiar în punctele de vedere exprimate în cauza menționată, până la data angajării răspunderii Guvernului asupra proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență, nu începuse procedura parlamentară de adoptare a legii de aprobare, astfel încât nu s-a pus problema unui paralelism sau a întreruperii acestei proceduri.

În ceea ce privește recenta Decizie nr. 1.431/2010, deși a fost pronunțată în cadrul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, „centrul de greutate” al soluției

²³ Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011.

²⁴ Decizia nr. 1.415/2009, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009.

²⁵ Decizia nr. 1.431/2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

²⁶ Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 88 din 25 februarie 1998, a se vedea *supra* p. 17.

pronunțate și, pe cale de consecință, al motivării Curții este dat de aspectul concret al angajării răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale. Potrivit dispozitivului deciziei, **„angajarea răspunderii de către Guvern în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în temeiul art. 114 alin. (1) din Constituție, asupra proiectului Legii educației naționale este neconstituțională și a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât proiectul de lege se află în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională.”**

Această abordare a problematicii supusă Curții este în concordanță cu jurisprudența sa pronunțată în cadrul exercitării atribuției prevăzute de art. 146 lit. e) din Constituție. Astfel, prin Decizia nr. 53/2005²⁷, Curtea a statuat că un conflict juridic de natură constituțională presupune **„acte sau acțiuni concrete** prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor.” Așadar, în cadrul acestei atribuții, Curtea nu este investită cu realizarea unui examen abstract al unor norme, ci este chemată să se pronunțe asupra unor **„acte sau acțiuni concrete”** ale unei sau unor autorități publice; în cauză, asupra angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege specific, într-o situație specifică. Atât sesizarea formulată, cât și susținerile părților, consemnate în decizie, precum și probele aduse, astfel cum rezultă, de asemenea, din cuprinsul aceleiași decizii, s-au referit la un act specific al Guvernului, cu privire la un anumit proiect de lege, la starea și situația sa concretă. Curtea nu a fost chemată, prin urmare, să se pronunțe dacă Legea fundamentală permite, de principiu, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege aflat în dezbateră parlamentară, ci asupra întrebării dacă, în situația relevantă în cauză, s-a creat un conflict juridic de natură constituțională prin angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, proiect aflat în dezbateră parlamentară. Iar răspunsul la această întrebare a determinat examinarea situației concrete a acestei angajări a răspunderii, ceea ce Curtea a realizat în cuprinsul motivării deciziei.²⁸

Cât privește problema de principiu, și anume dacă Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege aflat în dezbateră parlamentară, aceasta a primit totuși un răspuns implicit, câtă vreme, potrivit deciziei menționate, angajarea răspunderii de către Guvern asupra proiectului Legii educației naționale este neconstituțională (pentru motivele pe larg arătate în cadrul considerentelor), ceea ce a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât, la momentul angajării răspunderii de către Guvern, proiectul de lege se afla în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională. Pe cale de interpretare, faptul că Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui proiect de lege aflat în dezbateră parlamentară nu este, în sine, neconstituțional, aceasta constituind numai o premisă pentru un potențial conflict juridic de natură constituțională, conflict care poate exista în situația

²⁷ Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005.

²⁸ În opinia separată la decizia astfel adoptată s-a exprimat însă ideea că **„aspectele referitoare la problema constituționalității angajării răspunderii Guvernului** asupra proiectului Legii educației naționale, cu referire în mod concret la acest proiect, [...] **nu pot face obiectul analizei în cadrul soluționării presupusului conflict juridic de natură constituțională** cu care Curtea a fost sesizată. Chiar dacă în urma analizei realizate, prin opinia majoritară a judecătorilor Curții, s-a constatat că există un conflict de natură constituțională, **Curtea nu își poate extinde controlul și asupra constituționalității angajării răspunderii Guvernului.** Aceste aspecte pot face obiectul unei eventuale examinări a Legii educației naționale, sub aspectul **constituționalității extrinseci** a legii adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, examinare care poate fi realizată în exercitarea altei atribuții constituționale, respectiv cea prevăzută de art. 146 lit. a) din Constituție.”

în care Guvernul își exercită competența prevăzută de art. 114 din Constituție „cu nerespectarea cadrului constituțional care o circumstanțiază”, încalcând astfel competența altei autorități, exercitată paralel și concomitent, astfel cum s-a constatat în cauză. Sintagma „întrucât proiectul de lege se afla în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională”, cuprinsă în dispozitivul deciziei, explică existența conflictului determinat de actul neconstituțional al Guvernului, iar nu neconstituționalitatea acestui act. Actul Guvernului încalcă dispozițiile art. 114 din Constituție pentru alte motive, astfel cum se va arăta în ceea ce urmează.

7. La procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca modalitate simplificată de legiferare, trebuie să se ajungă *in extremis*. Chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei fiind, teoretic, la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, ci trebuie să fie avute în vedere: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, importanța domeniului reglementat și aplicarea imediată a legii în cauză

Aceste considerente au fundamentat, în esență, singura soluție de admitere a unei sesizări de neconstituționalitate *a priori*²⁹, pentru încălcarea, de către legea supusă controlului, a art. 114 din Constituție – *Angajarea răspunderii Guvernului*. Astfel, dintre cele trei obiecții de neconstituționalitate înregistrate pe rolul Curții Constituționale în septembrie 2009, la care am făcut referire, Curtea a admis-o³⁰ pe aceea privitoare la Legea educației naționale, observând că, de principiu, la această modalitate simplificată de legiferare (angajarea răspunderii) trebuie să se ajungă *in extremis*, „atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență”, condiții care nu subzistă în cauza examinată, câtă vreme Legea educației naționale, spre deosebire de celelalte două legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea în aceeași zi, urma să intre în vigoare potrivit art. 78 din Constituție, „în condițiile în care **nimic nu reclama iminența unei asemenea necesități**”. Curtea a statuat în acest sens că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale.”

Așa fiind, „dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura unui proiect de lege nu este absolut, el trebuind să se supună unor condiții impuse ori desprinse din realitate sau de caracterul vital al legii pentru programul său de guvernare. **A ignora astfel de limitări echivalează**

²⁹ Decizia nr. 1.557/2009, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

³⁰ Idem.

cu subminarea unui raport echilibrat între puterile statului, negând până la anihilare rolul de legiferare ca funcție principală a Parlamentului, prin minimalizarea conceptului de reprezentativitate.”

Se observă că, prin această decizie, Curtea a stabilit, pe calea interpretării sistematice și teleologice a Constituției, existența unor limite în privința adoptării unui proiect de lege prin procedura angajării răspunderii Guvernului, limite în absența cărora ar exista riscul transformării unei excepții într-o regulă care ar pune în pericol statul de drept.

În același sens, prin Decizia nr. 1.431/2010³¹, pronunțată urmare cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României și Guvern, formulată de Președintele Senatului, Curtea, admitând sesizarea, a întărit interpretarea dată dispozițiilor art. 114 din Constituție, statuând că „**acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare.** Or, o astfel de interpretare dată dispozițiilor art. 114 din Legea fundamentală este în totală contradicție cu cele statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența citată (n.a. – Decizia nr. 1.557/2009) și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, și încalcă în mod flagrant dispozițiile art. 1 alin. (4) și art. 61 alin. (1) din Constituție.”

Analizând situația concretă deferită Curții de autorul cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, din perspectiva considerentelor de principiu desprinse din jurisprudența arătată, „care circumscriu în mod categoric condițiile în care Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege”, Curtea a constatat că „angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, aflat în dezbatere parlamentară, respectiv la Senat, în calitate de Cameră decizională, nu își găsește nicio motivare. Astfel, nu subzistă condiția urgenței care să fi determinat o astfel de măsură din partea Guvernului, câtă vreme măsurile prevăzute în proiectul de lege intră în efectivitate începând cu anul școlar 2011-2012, iar unele dintre acestea chiar cu anul școlar 2012-2013 [...]” Nu a putut fi „reținut argumentul exprimat în punctul de vedere al Guvernului în sensul că «proiectul a înregistrat un veritabil blocaj în condițiile în care sesizarea Senatului cu proiectul de lege a avut loc la data de 21 mai 2010» și nici încercarea de acreditare a ideii că termenul de legiferare în această Cameră este excesiv.” Curtea a mai constatat că, deși, potrivit art. 76 alin. (3) din Constituție, la „cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere”, din actele depuse la dosar nu a fost identificat niciun demers al Guvernului, adresat Senatului, pentru dezbaterea proiectului de lege în procedură de urgență. S-a conchis, urmare acestei examinări, că „nu există [...] nicio dovadă a vreunui blocaj sau a unei inactivități parlamentare, cu referire la proiectul de lege în discuție.” Așadar, a conchis Curtea, „angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale încalcă prevederile din Constituție, **în sensul jurisprudenței Curții Constituționale.**”

Sintetizând cele statuate în deciziile menționate, Curtea a procedat recent la enunțarea ritoasă și concisă a **condițiilor angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege**, deduse din

³¹ Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

interpretarea art. 114 din Constituție. Astfel, prin Decizia nr. 1.655/2010, constatând constituționalitatea Legii privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, în ansamblul său, precum și, în special, a art. 1 din lege, Curtea a reținut că angajarea răspunderii Guvernului cu privire la această lege îndeplinește **criteriile impuse de art. 114 din Constituție**, și anume:

– **existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;**

– **necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;**

– **importanța domeniului reglementat;**

– **aplicarea imediată a legii în cauză.**

Desigur că stabilirea, pe cale jurisprudențială, a acestor condiții sau criterii este susceptibilă de critici, însă, așa cum chiar Curtea a ținut să precizeze în una dintre deciziile menționate³²: „Legitimarea unui astfel de act (n.a. – al angajării răspunderii Guvernului cu încălcarea condițiilor menționate), cu argumentul că art. 114 din Constituție nu face nicio distincție cu privire la posibilitatea Guvernului de a-și angaja răspunderea, argument fundamentat pe ideea că tot ce nu este interzis este permis, ar putea conduce, în final, la crearea unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său fundamental, de unică autoritate legiuitoare.”

De altfel, nu este prima dată când Curtea Constituțională procedează la interpretarea textelor constituționale și la identificarea unor soluții pentru situații ivite în procesul de creare și aplicare a legii.³³

Acest demers se justifică, întrucât Constituția este, ca orice lege, interpretabilă și interpretată de către cetățeni, autorități publice, de către destinatarul său, cu atât mai mult de către Curtea Constituțională, care o aplică în exercitarea controlului de constituționalitate, precum și în realizarea celorlalte atribuții ale sale.³⁴ „Constituția, în mod inevitabil, utilizează unele concepte sau principii care, prin conținutul lor, constituie, în realitate, o adevărată delegare legislativă în favoarea interpretului. Sunt concepte care permit expansiunea dispozițiilor constituționale, al căror conținut, nedefinit de legiuitorul constituent, variază în funcție de evoluțiile mediului social.”³⁵ Sub acest aspect, „aproape toți autorii sunt de acord că în această materie există cel puțin o specificitate: anumite autorități – de regulă jurisdicțiile constituționale – dispun de competența de a interpreta constituția scrisă sau cel puțin de competența de a furniza anumite indicații pentru interpretarea realizată de alte autorități.”³⁶ Sensul acestor concepte sau principii, stabilit de Curtea Constituțională, „este receptat pe plan social și determină starea de constituționalitate a societății”³⁷, precum și eliminarea posibilelor divergențe de interpretare între ceilalți destinatari ai normelor constituționale, realizând în acest mod și fundamentarea constituțională a activității de legiferare, respectiv de aplicare a legii.³⁸

³² Decizia nr. 1.431/2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

³³ A se vedea, de exemplu, Decizia nr. 98/2008, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008.

³⁴ A se vedea Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Editura Lumina Lex, București, 2002.

³⁵ Ioan Vida, *Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pentru instanțele judecătorești – factor de stabilitate a Constituției și a practicii judiciare*, Pandectele Române, nr. 3/2004, p.198.

³⁶ Ioan Muraru ș.a., *op. cit.*

³⁷ Idem, p. 202.

³⁸ Pe larg în Marieta Safta, Károly Benke, *op. cit.*

8. Concluzii

„Statul de drept nu poate constitui o realitate atâta vreme cât prin Constituție se consacră absolutismul unuia dintre organele statului, fie acesta legislativ sau executiv. De aceea, statul de drept presupune existența unei așezări politice bazate pe separația puterilor statului, adică pe un sistem de «frâne și contragreutăți» capabil să împiedice organele publice să abuzeze de atribuțiile cu care au fost investite.”³⁹

Din această perspectivă, întreaga problematică a limitelor angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege – în absența unor dispoziții constituționale exprese – trebuie analizată prin raportare la principiile Legii fundamentale și, îndeosebi, prin raportare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat reglementat de art. 1 alin. (4) din Constituție.⁴⁰ În acest context, nu este acceptabil ca dispozițiile art. 114 din Constituție, care reglementează angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, să fie interpretate ca permițând Guvernului să substituie Parlamentul, așadar să legifereze oricând și în orice condiții, și nu este acceptabil, de asemenea, ca dispozițiile art. 61 din Constituție, care consacră rolul Parlamentului de organ reprezentativ suprem și unică autoritate legiuitoare, să fie interpretate ca permițând Parlamentului să abuzeze de rolul său, printr-un eventual „blocaj” al inițiativelor legislative ale Guvernului. Altfel spus, Guvernul poate să își angajeze răspunderea asupra unuia sau a mai multor proiecte de lege, în aceeași zi sau în aceeași sesiune parlamentară, indiferent de complexitatea proiectului în cauză și chiar dacă acesta se află în dezbateri parlamentară, câtă vreme recurge la această procedură *in extremis*, cu respectarea condițiilor pe care Curtea Constituțională le-a desprins din interpretarea normelor constituționale de referință. Acceptarea ideii contrare, în sensul unei restrângeri a competenței Guvernului dincolo de aceste limite, ar avea semnificația unei interdicții care depășește atât litera, cât și spiritul Constituției, de natură să determine un dezechilibru între puterea legislativă și cea executivă, reprezentată prin cele două autorități publice – Parlamentul și Guvernul.⁴¹ În același timp, exacerbarea dezbatelor, confruntarea de idei și greutatea identificării unor soluții în cadrul dezbatelor parlamentare ce însoțesc adoptarea unui proiect de lege nu sunt în sine argumente de natură să susțină un „transfer” de atribuții constituționale între legislativ și executiv.

Distinct însă de toate aceste considerații, este cert că, în redactarea actuală, art. 114 din Legea fundamentală nu stabilește în mod expres limite ale instituției angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Astfel fiind, în contextul unei viitoare revizuirii a

³⁹ T. Drăganu, în Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, *Drept constituțional comparat*, Lumina Lex, București, 2007, p. 62; în alți termeni, „responsabilitate orizontală” în cadrul unui regim democratic – a se vedea și Guillermo O’Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, în Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc. and The National Endowment for Democracy, 1999, p. 39.

⁴⁰ Interpretat în unele studii ca expresie a principiului proporționalității aplicat în materia organizării sistemului instituțional al puterii în România – a se vedea Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Editura C.H. Beck, p. 273: „Autoritățile statului nu sunt egale și nici independente în sens absolut. Echilibrul pe care îl implică un raport de proporționalitate se bazează pe diferențe, dar și interrelații care să permită funcționarea sistemului instituțional, în așa fel încât să evite concentrarea excesivă a puterii sau a exercițiului acesteia, precum și excesul de putere, mai ales prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”

⁴¹ S-a observat (C. Nica – *Perspectiva politico-juridică a Constituției României. Despre instituțiile fundamentale ale puterii* în Revista de științe politice și relații internaționale nr. 2/2009, p.18) că Guvernul nu și-ar putea asuma rolul rezervat de Constituție dacă s-ar cantona în statutul unui organ care ar trebui doar să asculte de celelalte puteri, de cea legislativă și mai ales de autoritatea judecătorească. „Puterea executivă” *guvernează* pe măsură ce ea îmbină activitățile specifice de a transpune legile cu sarcina de a legifera (n.a. – în condițiile prevăzute de normele constituționale) alături de Parlament.

Constituției ar fi necesar ca aceste limite să fie consacrate expres, iar nu numai deduse din interpretarea art. 1 alin. (4) din Constituție, în corelație cu dispozițiile care consacră rolul autorităților publice respective. Un eventual model ar putea fi cel al Franței, unde procedura angajării răspunderii Guvernului este limitată atât sub aspectul obiectului, cât și al numărului proiectelor de lege⁴², limitare introdusă ca urmare a revizuirii Constituției în 23 iulie 2008. Anterior revizuirii, Guvernul putea utiliza această modalitate de legiferare ori de câte ori considera că este necesar și indiferent de natura textului ce făcea obiectul angajării.⁴³ Experiența care a condus la această modificare a Constituției Franței, ca și dezbaterile care au însoțit în România pronunțarea de către Curtea Constituțională a deciziilor amintite susțin necesitatea ca această competență a Guvernului să fie supusă unor reguli și condiții clar definite.

⁴² Un proiect de lege în materie fiscală sau în materia finanțării securității sociale, precum și un alt proiect sau propunere legislativă pe sesiune – ordinară sau extraordinară.

⁴³ În timpul celei de-a noua legislaturi, de exemplu, Guvernul francez a folosit de 39 de ori o astfel de procedură, fundamentată pe dispozițiile art. 49 alin. (3) din Constituția Franței – a se vedea <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/responsabilite.asp>