

Ovidiu Podaru

Conf. univ. dr. la Facultatea de Drept
a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
Avocat în Baroul Cluj

Caducitatea actului juridic în dreptul public

Teză de doctorat elaborată
sub coordonarea științifică a
Prof. univ. dr. Tudor Drăganu

Editura
Stamangiu
2019

sale – care exercită funcția sa administrativă: atât timp cât norma care le recunoaște rămâne în vigoare, drepturile individuale sunt perfect garantate și protejate^[1]. De asemenea, chiar regulamentele autonome^[2], deși au un caracter primar (adică reprezintă prima reglementare într-un anumit domeniu de o mai mică importanță), ele nu au și un caracter original, întrucât nu provin de la organul reprezentativ al suveranității naționale – Parlamentul.

Remarcând așadar caracterul original al manifestărilor de voință ce țin de dreptul constituțional, vom diviza prezenta secțiune în două părți: prima este dedicată analizei caducității actelor legislative (§1), în vreme ce cea de-a doua are ca obiect de studiu caducitatea manifestărilor de voință ale electoratului (§2).

§1. Caducitatea actelor legislative

162. Am preferat să utilizăm sintagma „acte legislative” în locul noțiunii, mai simple, de „lege”, întrucât, dacă am fi riguroși, cele două categorii nu se suprapun întocmai. Astfel, termenul de „lege” este mai restrâns, sugerând doar acele acte normative emise de către Parlament, în vreme ce acela de „act legislativ” include și ordonanțele guvernului care, așa cum am arătat, au forța juridică a legii, însă, din punct de vedere organic, aceste ordonanțe sunt acte administrative.

(a) Caducitatea legii

163. În principiu, legea poate fi caducă într-un singur caz: atunci când ea este afectată de modalitatea termenului extinctiv. Legile temporare – o excepție de la caracterul întinderii nedeterminate în timp a legilor – au fost destul de

ridicate împotriva textului de lege care este sursa vătămării dreptului în cauză [n.n., **Ov.P., 2019**].

^[1] J.-M. RAINAUD, *op. cit.*, p. 128.

^[2] Pentru noțiunea de „regulament autonom”, a se vedea *infra*, nr. 208.

puțin studiate, și asta, probabil, cel puțin din două motive: în sine nu conțin niciun element spectaculos, pe de o parte și sunt destul de rare în practică, pe de alta.

În lucrările ce țin de teoria generală a dreptului^[1], autorii vorbesc în general de ajungerea la termen, iar nu de caducitate. Evident, consecvenți terminologiei utilizate pe parcursul întregii lucrări de față, vom utiliza acest din urmă termen^[2]. După cum s-a arătat în doctrina penală franceză^[3], unele texte represive, **zise temporare** (s.n., Ov.P.), conțin unele indicații cu privire la termenul pentru care au fost adoptate^[4]. În aceste cazuri, expirarea perioadei de aplicare nu ne determină să vorbim, la propriu, de abrogarea legii penale, **ci de caducitatea acesteia** (s.n., Ov.P.).

În realitate, se poate împărtăși una din trei opinii: fie considerăm că legea temporară constituie un caz de caducitate, în principal în baza argumentului că ieșirea sa din vigoare este automată, iar automatismul este specific caducității, și nu abrogării, fie vom spune că ne aflăm în prezența unui caz de abrogare atipică, întrucât voința de a scoate din vigoare legea este încorporată în însăși textul legii, fie, ca o ultimă posibilitate, tratăm ajungerea la termen ca fiind o modalitate

^[1] A se vedea N. POPA, *op. cit.*, p. 182. Acest autor, ca exemplu pentru norme juridice cu termen, face trimitere la Decretul-lege nr. 60 din 7 februarie 1990, privind pensionarea cu reducere de vârstă a unor salariați care, la art. 8 prevede: „*Prezentul Decret-Lege intră în vigoare la data de 1 martie 1990 și se aplică pe o durată de 6 luni*”.

^[2] A se vedea *supra*, nr. 12, la subsol, cu privire la reconsiderarea opiniei sub acest aspect.

^[3] FR. DESPORTES, FR. LE GUNEHEC, *op. cit.*, p. 250-251.

^[4] Sunt date ca exemplu Legea nr. 75-17 din 17 ianuarie 1975, care a modificat pentru cinci ani, în sens mai favorabil, art. 317 din vechiul C. pen. fr. care sancționa întreruperea ilicită a cursului sarcinii, precum și Legea din 8 ianuarie 1993 referitoare la legislația în domeniul funerar care, din contră, a menținut, cu titlu tranzitoriu, pentru trei ani, posibilitatea de a incrimina furnizarea de prestații cu încălcarea, din neștiință, a drepturilor exclusive recunoscute în profitul unui concesionar.

aparte, *sui generis*, de încetare a efectelor unui act normativ, așa cum se întâmplă, de pildă, în dreptul privat, în cazul contractelor cu executare succesivă^[1].

În unele state din SUA, în anumite perioade, acest tip de legislație temporară a ajuns să fie regula în anumite domenii, ajungându-se astfel să se vorbească despre așa-numita „*sunset-legislation*”^[2]. Prin această sintagmă se înțelege acel tip de legislație cu validitate limitată în timp și cu încetare automată (în lipsa unei prorogări explicite a acestei valabilități pe cale legislativă)^[3]. Apărut pentru prima dată în 1976 în statul Colorado, acest mecanism s-a extins în 24 de state americane, dintre care, în 14 dintre acestea el se raportează exclusiv la organele însărcinate cu reglementarea (așa-numitele „*regulatory agencies*”), iar în 7 se aplică la toate organismele administrative, împreună cu toate programele lor de acțiune administrativă. Iar perioada prescrisă pentru a pune capăt existenței oricărui organ a cărui suprimare a fost decisă este de un an. În consecință, dacă la sfârșitul perioadei legiuitorul păstrează tăcerea, automatismul menționat mai sus se produce spontan cu privire la organul în cauză și la programul său de acțiune, căci legea în baza căreia funcționează a devenit caducă.

Două importante precizări s-au făcut însă în plus: în primul rând, pentru ca un asemenea mecanism să fie într-adevăr eficient, este necesar ca administrația interesată să dispună de personal calificat și în număr suficient pentru a lua la timp deciziile privitoare la programul său (cu alte cuvinte, ea trebuie să aibă cu adevărat șansa de a fi „realeasă”). Apoi, acest mecanism trebuie utilizat cu grijă, pentru a nu deveni o simplă unealtă în mâna politicianilor^[4].

[1] Pe larg, a se vedea F. GARRON, *op. cit.*, p. 44.

[2] A se vedea G. LANGROD, *Le contrôle populaire de l'administration à travers l'ingérence du législateur aux Etats-Unis* – «*Sunset legislation*», în Rev. Adm. nr. 204/1981, p. 639 și urm.

[3] *Ibidem*, p. 639, nota 1 de la subsol.

[4] *Ibidem*.

În practică există, totuși, un anumit tip de legi, prin esența lor temporare: legile de abilitare. Astfel, potrivit art. 115 din Constituție, „*Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice*”, [alin. (1)]; „*Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data* (s.n., Ov.P.) *până la care se pot emite ordonanțe*” [alin. (2)].

Desigur, legea de abilitare va fi caducă, la împlinirea termenului, în orice caz, însă, în situația în care nicio ordonanță nu a fost adoptată până la expirarea acestuia, ne aflăm în chiar situația clasică „civilistă” a conceptului, când legea și-a „ratat” misiunea, scopul pentru care a fost emisă, ea neproducând, în fapt, nicio schimbare în lumea înconjurătoare.

În fine, un alt caz atipic al caducității legii se referă la situația expropriării unor lăcașuri de cult, cimitire, situri arheologice etc. sau pentru orice alte lucrări decât cele enumerate în art. 6 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică^[1], când declararea utilității publice trebuie să se facă, în fiecare caz în parte, prin lege. Însă, așa cum s-a arătat în doctrină^[2], în acest caz, declarația de utilitate publică este numai formal o lege, nu și material, căci nu are forța juridică a unei legi. Acestui act îi lipsește conținutul normativ, de aplicabilitate generală și repetată; este vorba despre un act individual sau, dacă am adopta o noțiune consacrată în doctrina franceză, de unul particular, specie a actelor nenormative^[3]. Acesta este, într-adevăr, așa cum se pronunță și prof. Drăganu^[4], „o figură juridică nouă, care depășește tipologia consacrată de art. 67 și 73 alin. (1) din Constituție”^[5]. Iar această „lege” poate fi caducă în toate situațiile în care orice act particular ar deveni caduc. Situația reprezentativă însă, pentru această

[1] Republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011.

[2] T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, vol. II, *op. cit.*, p. 208.

[3] A se vedea *infra*, nr. 209.

[4] T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, vol. II, *op. cit.*, p. 208.

[5] Potrivit cărora Parlamentul poate emite legi (ordinare și organice), moțiuni și hotărâri.

speță, ar fi cea dată de art. 35 din Legea nr. 33/1994, potrivit căruia, *„Dacă bunurile imobile expropriate nu au fost utilizate în termen de un an potrivit scopului pentru care au fost preluate de la expropriat, respectiv lucrările nu au fost începute, foștii proprietari pot să ceară retrocedarea lor, dacă nu s-a făcut o nouă declarare de utilitate publică”*. Este un caz de caducitate pe care-l vom dezbate în detaliu atunci când vom aborda problematica actelor particulare.

(b) *Caducitatea ordonanțelor guvernului nedepuse în termen spre aprobare Parlamentului*

164. Această problematică pare mult mai interesantă, întrucât, atât în dreptul francez, cât și în cel român, ea implică un mecanism descris, extrem de simplu, în art. 115 alin. (3) din Constituție: *„Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la îndeplinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței”*^[1]. Atât în doctrina română^[2], cât și în cea franceză^[3] s-a arătat că ne aflăm într-un caz particular de caducitate a ordonanței. În ce ne privește, raliindu-ne la această opinie, vom arăta că, în speță, suntem în prezența unui act juridic emis sub condiție extinctivă^[4], aprobarea Parlamentului, mai exact depunerea la Parlament a proiectului legii de aprobare a ordonanței^[5].

^[1] Și Constituția celei de-a V-a Republici Franceze conține, la art. 38, o prevedere asemănătoare în sensul că ordonanțele *„intră în vigoare de la publicarea lor, însă devin caduce dacă proiectul legii de ratificare nu este depus la Parlament înainte de data fixată prin legea de abilitare”*.

^[2] T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, vol. II, *op. cit.*, p. 135; I. DELEANU, *Instituții...*, *op. cit.*, p. 479, nota 4 de la subsol.

^[3] G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, *op. cit.*, Tome II, p. 346; G. GONZALES, *op. cit.*, p. 1690.

^[4] A se vedea și *supra*, nr. 16; de asemenea, pe larg, *infra*, nr. 224. În fine, am tratat această noțiune și ulterior, în OV. PODARU, *Actul administrativ. Repere...*, *op. cit.*, p. 55-56, nr. 35.

^[5] I. DELEANU, *Instituții...*, *op. cit.*, p. 479.

Neîndeplinirea acestei condiții atrage încetarea efectelor ordonanței, **pentru viitor**.

O problemă interesantă o ridică dispozițiile art. 115 alin. (7) din Constituție, potrivit cărora „*Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3)*”. În contextul prezentei lucrări, ajungem să ne întrebăm: suntem în prezența unui caz de caducitate absolută, care determină încetarea efectelor ordonanței de drept, prin simpla împlinire a termenului, sau este vorba doar despre o caducitate relativă, care, pentru a-și putea produce efectele, este nevoie să fie constatată de către Parlament, printr-o lege?

Potrivit opiniei de mare autoritate a prof. Drăganu^[1], „(...) această lege (**de respingere**, s.n., Ov.P.) se va putea limita la a constata că ordonanța nesupusă în termen aprobării Parlamentului a încetat de a mai produce efecte juridice **la expirarea acestuia** (s.n., Ov.P.). Dar nu există nicio piedică de ordin constituțional ca Parlamentul să aprobe ordonanța respectivă, transformând-o, astfel, în lege. Procedând în acest fel, Parlamentul își exprimă, de fapt, convingerea că normele stabilite prin ordonanța nesupusă în termen aprobării lui corespund necesităților sociale. Totuși, **în temeiul principiului neretroactivității legilor, Parlamentul nu le va putea repune în vigoare pe data expirării termenului de abilitare, ci numai pe data publicării în Monitorul Oficial a legii de aprobare a ordonanței** (s.n., Ov.P.)”. Vom deduce de aici că, în această opinie, caducitatea vizată este una absolută, care, independent de voința Parlamentului, operează asupra ordonanței, stingându-i efectele pentru viitor. Aceeași opinie pare să o împărtășească și prof. Deleanu^[2], care vorbește de caducitate ca de o „sanctiune de drept”.

Fiind în consonanță cu aceste opinii, în plus, noi vom mai aduce și un argument de text: chiar alin. (7) al art. 115 vorbește

[1] T. DRĂGANU, *Drept constituțional, op. cit.*, p. 135.

[2] I. DELEANU, *Instituții...*, op. cit., p. 479.

de ordonanțele „ale căror efecte **au încetat** (s.n., Ov.P.) potrivit alineatului (3)”. Așadar, însuși alin. (7) care instituie procedura de constatare a caducității ordonanței recunoaște că efectele acesteia „**au încetat potrivit alin. (3)**”, deci la împlinirea termenului, iar nu potrivit alin. (7) la constatarea caducității. În consecință, în acest caz, procedura de respingere a ordonanței printr-o lege nu este una de eficacitate a caducității – dacă ne putem exprima astfel –, ci numai una de publicitate a acesteia, fiind, evident, necesar ca toți cetățenii să cunoască faptul că ordonanța în cauză și-a încetat efectele, de drept, la data expirării termenului.

Care este soarta ordonanțelor respinse de Parlament? Trei opinii s-au conturat. Potrivit uneia dintre ele^[1], respingerea conduce la anularea ordonanței. Achiesăm și noi la critica formulată împotriva acestei opinii^[2], pe considerentul că, potrivit principiilor de drept, nulitatea produce efecte *ex tunc*; or, art. 115 vorbește despre o ineficacitate *ex nunc*. Într-o a doua opinie^[3], suntem din nou în prezența unui caz de caducitate a ordonanței. În fine, potrivit unei a treia opinii^[4], ordonanțele în cauză sunt mai degrabă abrogate decât caduce, întrucât dispariția lor pentru viitor rezultă nu printr-un automatism prevăzut de către textele legale în materie, ci printr-o manifestare de voință a autorității în mod normal competente.

Oricât am dori să găsim cât mai multe cazuri de caducitate în legislație și practica judiciară, ne alăturăm celei din urmă opinii. Delegarea legislativă este, în fond, un mandat de drept public în care Parlamentul, mandant, își deleagă unele atribuții legislative Guvernului, mandatar, pentru o anumită perioadă determinată de timp. Or, dacă manifestarea de voință a mandatarului de a retrage ordonanța reprezintă o abrogare, aceeași

[1] A. BASARAB-SINC, *Considerații privind practica delegării legislative*, în *Dreptul* nr. 4/1994, p. 63.

[2] T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, *op. cit.*, p. 140.

[3] G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, *op. cit.*, p. 346; J. CARBAJO, *op. cit.*, p. 216.

[4] G. GONZALES, *op. cit.*, p. 1691; în același sens și T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, *op. cit.*, p. 140.

ar trebui să fie situația și atunci când mandantul însuși retrage manifestarea de voință a mandatarului său.

165. În fine, o situație atipică ar fi aceea semnalată în literatura de specialitate^[1], cu privire la ordonanțele de guvern respinse de către Parlament după ce au fost, în prealabil, declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională.

În general, în doctrină și în practica judiciară, pornindu-se și de la prevederile art. 29 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale (modificată și completată)^[2], potrivit cărora este inadmisibil controlul constituționalității unei dispoziții legale asupra căreia Curtea s-a pronunțat anterior în sensul neconstituționalității acesteia, coroborat cu dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție (potrivit cărora deciziile Curții sunt obligatorii, producând efecte pentru viitor) și cu art. 16 din aceeași lege fundamentală (egalitatea în fața legii), s-a generalizat opinia în sensul că deciziile Curții produc efecte *erga omnes*^[3]. În consecință, o normă a cărei neconstituționalitate a fost constatată nu mai poate fi aplicată, încetându-și efectele pentru viitor. De asemenea, Parlamentul are obligația să intervină în sensul modificării sau abrogării acestui act^[4]. A existat însă, înainte de modificarea Constituției din 2003, și o opinie, temeinic argumentată la acea vreme, în sens contrar, potrivit căreia hotărârile Curții Constituționale produc efecte numai *inter partes*^[5].

Indiferent de opinia îmbrățișată, textul în discuție se va afla într-o stare de inaplicabilitate. Iar dacă norma juridică declarată

[1] A se vedea C.-L. POPESCU, *Respingerea prin lege a unei ordonanțe a Guvernului declarate anterior ca fiind neconstituțională*, în *Dreptul* nr. 8/2002, p. 22-31.

[2] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[3] I. DELEANU, *Instituții...*, *op. cit.*, p. 548; I. MURARU, M. CONSTANȚINESCU, *Cauzele de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională*, în *Dreptul* nr. 2/1992, p. 5; C.-L. POPESCU, *op. cit.*, p. 23.

[4] C.-L. POPESCU, *op. cit.*, p. 24.

[5] T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, *op. cit.*, vol. I, p. 314.

neconstituțională de către Curte este ulterior respinsă de către Parlament, se pune problema care este regimul juridic al acestei ordonanțe între momentul declarării ei ca neconstituțională și acela al respingerii ei. Exemplul elocvent este acela al O.U.G. nr. 22/1997 pentru modificarea și completarea Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale, republicată^[1], care, mai întâi a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 83 din 19 mai 1998^[2], după care, prin Legea nr. 510/2001^[3], a fost respinsă de către Parlament. Într-o opinie^[4] „în cazul unui text declarat neconstituțional, prin admiterea unei excepții de neconstituționalitate, *el continuă să existe, dar el și-a încetat în mod definitiv și erga omnes producerea de efecte juridice* (subl. aut.)”. Abrogarea respectivului text devine o obligație constituțională normală, prin care textul care nu mai poate produce efecte își încetează și existența. Altfel spus, în cazul abrogării unui text declarat anterior ca fiind neconstituțional prin admiterea unei excepții de neconstituționalitate, abrogarea nu mai semnifică și încetarea efectelor juridice ale respectivului text (deoarece acest lucru s-a întâmplat la data publicării oficiale a deciziei Curții Constituționale), ci numai încetarea existenței respectivului text (deja privat de orice efecte juridice).

Trebuie să recunoaștem că este foarte tentant pentru noi să afirmăm că ne aflăm într-un caz de caducitate a ordonanței înțeleasă în sensul ei pur de **stare a unui act juridic**, care se deosebește de abrogare prin aceea că ultima este prin excelență o modalitate de ieșire din vigoare a unui act juridic. La o analiză mai atentă vom observa că ne aflăm, totuși, într-o stare de **inaplicabilitate** a ordonanței, foarte vecină cu caducitatea. Și asta pentru că neconstituționalitatea unei ordonanțe, ca de altfel a oricărei legi, presupune un viciu originar al acesteia,

[1] Publicată în M. Of. nr. 105 din 29 mai 1997, ulterior abrogată prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

[2] Publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998.

[3] Publicată în M. Of. nr. 643 din 15 octombrie 2001.

[4] C.-L. POPESCU, *op. cit.*, p. 29.

căci nu se poate concepe ca un act să fie constituțional la emitere și să devină neconstituțional ulterior. Prin urmare, situația se aseamănă cu nulitatea, dacă ne referim la cauzele acesteia; producerea de efecte numai pentru viitor reprezintă o simplă tehnică juridică menită a evidenția prezumția de constituționalitate de care se bucură orice text legal până în momentul declarării sale ca fiind neconstituțional, fiind desigur, periculos a recunoaște Curții Constituționale dreptul de a „șterge” retroactiv efectele pe care legea deja le-a produs, inclusiv eventualele drepturi dobândite de către particulari în baza unor acte individuale emise în aplicarea acesteia. În consecință, ar fi mult mai corect să remarcăm că **această stare de inaplicabilitate a ordonanței până la respingere are o natură mixtă, asemănându-se cu anularea în ceea ce privește cauzele sale și cu caducitatea în ceea ce privește producerea efectelor sale**. De asemenea, se aseamănă și cu suspendarea actelor juridice^[1], însă se deosebește de aceasta prin aceea că nu există dubii cu privire la valabilitatea ordonanței, ci o certitudine în sensul nevalabilității sale. În consecință, soarta sa este pecetluită, căci foarte probabil Parlamentul o va abroga în cele din urmă.

§2. Caducitatea manifestărilor de voință ale electoratului

166. Electoratul (sau corpul electoral), totalitatea persoanelor cu drept de vot dintr-un stat^[2], își manifestă voința în principal în două ipostaze: aceea a alegerilor, când își desemnează aleșii în diferite organe ale statului sau unităților teritorial-administrative, investindu-i pe aceștia cu exercițiul unui

^[1] Pentru detalii cu privire la suspendarea actului administrativ, a se vedea I. IOVĂNAȘ, *op. cit.*, p. 54-55; R.N. PETRESCU, *op. cit.*, p. 294; T. DRĂGANU, *Actele...*, *op. cit.*, p. 276; OV. PODARU, *Actul administrativ. Repere...*, *op. cit.*, p. 337 și urm., nr. 216 și urm.

^[2] Pentru o tratare amplă a problematicii electoratului, a se vedea, T. DRĂGANU, *Drept constituțional*, vol. II, *op. cit.*, p. 20 și urm.