

**Dan Claudiu DĂNIȘOR**  
**Elena Mădălina NICA**

## **Cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 61 din 18 ianuarie 2007<sup>1</sup>**

Prin Decizia nr. 61 din 2007 Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea dispozițiilor art. II alin. (1) și (3) din Legea nr. 249/2006<sup>2</sup>. Într-adevăr aceste dispoziții sunt contrare Constituției. Dar argumentele avansate de Curte nu sunt întotdeauna scutite de critici. Comentariul deciziei urmărește exclusiv identificarea acestor erori de interpretare făcute de Curte, în baza cărora se decide neconstituționalitatea. Abordarea analizei este așadar conformă, de o manieră punctuală, direcțiilor de argumentare a Curții, încercându-se demonstrarea carențelor de apreciere.

Aceste carențe se structurează pe mai multe direcții. În primul rând, Curtea se pronunță asupra unor aspecte care nu intrau în competența ei în cauza dedusă judecării. În al doilea rând, Curtea dovedește o înțelegere lipsită de nuanțare atât a neretroactivității legii, care nu este distinsă de legea retrospectivă de aplicație imediată, cât și a consecințelor pe care le au în sistemul electoral român votul de listă și non-imperativitatea mandatului de drept public. Astfel, în optica instanței constituționale, în ton de altfel cu jurisprudența sa anterioară în materia mandatului parlamentar, pierderea din proprie voință a calității de membru al partidului sau organizației minorității naționale pe listele căreia alesul local a candidat în alegeri nu produce consecințe asupra mandatului acestuia, deoarece acest comportament este considerat de Curte ca unul normal, conform ordinii de drept existente înainte de intrarea în vigoare a legii atacate. În al treilea rând, Curtea își interpretează greșit limitele competenței, depășindu-le, deoarece se pronunță asupra nerespectării de către lege a art. 78 privind intrarea în vigoare a legii și a cerințelor de calitate a dreptului, deși excepția de neconstituționalitate invoca ca normă de referință pentru controlul de constituționalitate doar art. 15 alin. (2) din Constituție privind neretroactivitatea legii. În fine, în aprecierea îndeplinirii cerințelor de calitate a dreptului rezultate din exigențele normative ale statului de drept, Curtea se sprijină doar pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deși are la îndemână un text în Constituție, art. 1 alin. (3), care, impunând statul de drept, impune aceste cerințe de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate.

---

<sup>1</sup> M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007.

<sup>2</sup> Articolul II alin. (3) din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali are următorul cuprins: „Dispozițiile art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>), alin. (2<sup>1</sup>) și ale art. 15 alin. (2) lit. g<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 intră în vigoare la data depunerii declarației prevăzute la alin. (1)”.

## I. Intrarea în vigoare

### A. Curtea depășește limitele sesizării

Deși este sesizată doar asupra retroactivității art. II alin. (3) din Legea nr. 249/2006 și nu cu privire la nerespectarea de către această dispoziție a art. 78 din Constituție, care normează intrarea legii în vigoare, Curtea se pronunță asupra acestui din urmă aspect. Evident, aplicarea legii în timp și eventuala retroactivitate nu pot fi apreciate în lipsa cunoașterii certe a momentului intrării în vigoare a legii, însă cele două chestiuni rămân distincte. Conform art. 146. lit. d) coroborat cu art. 146 lit. a) din Constituție, Curtea nu este competentă să se pronunțe din oficiu decât în cazul controlului inițiativelor de revizuire a actului fundamental. Una dintre consecințele caracterului facultativ al controlului pe cale de excepție este obligația Curții de a nu extinde sfera normelor de referință în raport de care realizează controlul, trebuind să se limiteze la a aprecia și a se pronunța doar în raport de dispozițiile constituționale invocate în sesizare. Or, în decizia supusă analizei, actul de sesizare nu raportează norma atacată decât la art. 15 alin. (2) din Constituție, iar Curtea apreciază în primul considerent că norma examinată nu respectă art. 78 din Constituție – „un prim aspect de neconstituționalitate constă în contradicția dintre textul de lege criticat și dispozițiile art.78 din Constituție” – depășind astfel limitele sesizării.

Cum, în conformitate cu art. 31 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 republicată, Curtea are dreptul să se pronunțe nu doar asupra prevederilor dintr-un act atacate pe cale de excepție, ci și asupra celor „de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate dispozițiile menționate în sesizare”, iar în cuprinsul său art. II alin. (3) se raportează la alin. (1) al aceluiași articol, Curtea apreciază, în al patrulea considerent al deciziei, că și această din urmă dispoziție contravine art. 78 din Constituție. Competența de pronunțare este așadar iarăși depășită.

### B. Neconstituționalitatea modalității de intrare în vigoare dispusă de art. II alin. (3), raportat la art. II alin. (1)

Legea nr. 249/2006 a intrat în vigoare conform art. 78 din Constituție, adică la 3 zile de la publicarea sa în Monitorul Oficial, întrucât din cuprinsul legii lipsește prevederea unui termen ulterior publicării ca termen al intrării sale în vigoare. Analiza Curții are așadar ca obiect doar conformitatea conținutului art. II alin. (3) și art. II alin. (1) din Legea nr. 249/2006 cu art. 78 din Constituție, care dispun o modalitate atipică de intrare în vigoare a dispozițiilor art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>), alin. (2<sup>1</sup>) și ale art. 15 alin. (2) lit. g<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004, și anume „la data depunerii declarației prevăzute la alin. (1)”. Această dispoziție este apreciată de către Curte ca fiind neconstituțională.

Opinia Curții este corectă, însă argumentarea adusă în susținerea sa, structurată binar și concis, prezintă carența de a fi insuficientă sub aspectul clarității. Devine astfel pertinentă o adâncire, nuanțare prin raportare și la principiul egalității, a analizei, atât principială, cât și aplicată normelor examinate în decizia de față.

În acest sens, prin interpretarea coroborată a alin. (3) și alin. (1) din art. II, Curtea afirmă mai întâi că „dispozițiile legii se aplică înainte de intrarea sa în vigoare, care, însă, potrivit art.78 din Constituție, nu poate fi decât la 3 zile de la publicare sau la o

dată ulterioară prevăzută în textul ei”. Aplicarea înainte de intrarea în vigoare pare să fie dedusă de Curte din formularea cuprinsă în alin. (1) al art. II – „care *intră sub incidența* prevederilor enunțate”. Or, a intra sub incidență semnifică în acest context faptul că respectivele prevederi sunt doar opozabile respectivilor aleși locali, nu și că le sunt sau le-au fost efectiv aplicate. Pentru evitarea unei atare confuzii între opozabilitate și aplicare propriu-zisă ar fi fost oportun ca judecătorul constituțional să fi insistat mai mult asupra distingerii consecințelor intrării în vigoare.

Primul efect al intrării în vigoare constă în faptul că dispozițiile în cauză devin general obligatorii pentru destinatarii săi. Destinatarii săi sunt, în cazul art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>), alin. (2<sup>1</sup>) și art. 15 alin. (2) lit. g<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004, aleșii locali care au pierdut calitatea de membru al partidului sau organizației minorității naționale pe listele cărora au candidat. Tot ei sunt și destinatarii obligației prevăzută de art. II alin. (1). Al doilea efect al intrării în vigoare, subsecvent și distinct de obligativitate, este opozabilitatea normelor în cauză, constând în faptul că acestea au capacitatea, sunt susceptibile de a produce asupra destinatarilor efectul juridic prevăzut în conținutul lor – în situația de față încetarea de drept a mandatului de ales local. Corelativ, destinatarii legii nu pot invoca necunoașterea legii pentru a se sustrage rigorilor sale în cazul în care nu respectă comandamentul cuprins în dispozițiile ei. Opozabilitatea are deci și ea caracter general, netrebuind confundată cu aplicarea efectivă a legii, cu producerea propriu-zisă, concretă, a efectelor juridice ale acesteia asupra fiecărui destinatar al său în parte și care intervine la *date diferite*, în funcție de comportamentul individual materializat al aleșilor locali, contrar prevederii legii.

Al doilea argument al Curții în justificarea neconstituționalității modalității de intrare în vigoare introdusă de articolul examinat rezidă tocmai în aceea că „întrucât dispozițiile art. II alin. (3) din Legea nr. 249/2006 raportează intrarea lor în vigoare la momentul depunerii declarației de apartenență politică [care, potrivit art. II alin. (1), trebuie să fie depusă în termenul de 45 de zile de la publicarea legii], rezultă că *intrarea lor în vigoare are loc la date diferite*, în funcție de momentul depunerii declarației privind apartenența alesului local la un anumit partid politic și nu la o dată fixă, generală pentru toți destinatarii legii și care nu poate fi decât aceea a intrării ei în vigoare, potrivit art. 78 din Constituție”. Conform art. 78 din actul fundamental – „legea (..) intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei”; această dată ulterioară poate fi ori o dată calendaristică certă, ori data de împlinire a unei perioade de timp la capătul căreia legea va intra în vigoare. Or, legea controlată dispune intrarea în vigoare la date diferite, nu la o dată fixă.

Înainte de a argumenta neconstituționalitatea unei asemenea legi și pentru a evidenția carențele din argumentarea Curții, este utilă o analiză la nivel principal a constituționalității posibilității legiuitorului de a dispune acest tip de intrare în vigoare, prin raportare la art. 78, la art. 16 din Constituție, normând egalitatea și la exigențele acesteia așa cum au fost evidențiate în jurisprudența anterioară a Curții.

Pronunțându-se asupra egalității, Curtea consideră, într-o jurisprudență constantă și consistentă că „principiul egalității nu înseamnă uniformitate așa încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul juridic nu poate fi decât diferit. (...) Violarea principiului egalității și nediscriminării

există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Inegalitatea reală, care rezultă din diferența de situații, poate justifica reguli distincte, în funcție de scopul legii. De aceea principiul egalității conduce la sublinierea existenței unui drept fundamental, dreptul la diferență, iar în măsura în care egalitatea nu este naturală, a o impune constituie o discriminare”<sup>3</sup>.

Deși Curtea nu aplică întotdeauna clar un raționament sistematic în analiza concretă a egalității, aserțiunea de principiu este relevantă. Aplicarea corectă a principiilor acestei soluții presupune mai întâi a decide asupra motivului obiectiv și rezonabil care impune o diferență sau unitate de tratament juridic. Caracterul obiectiv și rezonabil al motivului diferenței sau unității de tratament se apreciază<sup>4</sup> prin compararea situațiilor obiective în care se află persoanele destinate ale legii, cu luarea în considerare și a persoanelor pe care câmpul de aplicare al legii le exclude, a interesului general, așa cum este el circumscris de art. 53 din Constituție și a justiției sociale ori dreptății<sup>5</sup>. Caracterul relevant al diferenței de situație se judecă prin raportare la capacitatea acestora de a afecta participarea la exercițiul puterii, la beneficiile ori obligațiile spațiului public sau ale pluralismului în calitatea sa de condiție și garanție a democrației constituționale. Pot fi astfel relevante diferențe de situație juridică în care se află persoanele (de statut juridic, de procedură juridică) sau de situație de fapt (de loc, timp, activitate etc.). Necesitatea unității sau diferenței de tratament poate să rezulte și din «natura lucrurilor». În acest caz, nu mai este necesară compararea situațiilor obiective în funcție de scopul subiectiv pe care legiuitorul îl urmărește prin lege: „în măsura în care egalitatea nu este naturală, a o impune constituie o discriminare”.

În al doilea rând, unitatea sau diferența de tratament trebuie să fie necesară într-o societate democratică, în sensul art. 53 din Constituție, căci orice unitate sau diferență de tratament poate constitui o restrângere a exercițiului dreptului la egalitate.

În al treilea rând, trebuie verificată adecvarea mijloacelor utilizate și a scopurilor urmărite prin identitatea sau diferența de tratament. Terminologia utilizată în cadrul acestei faze a impunerii egalității și a judecării ei nu este deloc unitară. Consiliul Constituțional francez vorbește de raporturile diferenței de tratament cu *obiectul* legii, Curtea română vorbește de «scopul legii», altele se vorbește de «motivele» legii. Această terminologie nu este indiferentă. Distincția clasică a noțiunilor de «motive» ale legii, de «obiect» al legii și de «scop» al acesteia aparține lui R. Bonnard<sup>6</sup>.

Potrivit acestei accepțiuni tradiționale, «motivele» constituie datele pe care autorul actului le utilizează ca bază logică, ca justificare logică a deciziei sale și ca

<sup>3</sup> Decizia nr. 70/1993 (M. Of. nr. 307 din 27 decembrie 1993).

<sup>4</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I. Teoria generală, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 657-663.

<sup>5</sup> Idem, analiza Deciziilor Curții Constituționale nr. 117/1995 și nr. 19/1995, p. 660-661.

<sup>6</sup> *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir*, R.D.P., 1923, p. 362

urmare a regulii juridice care rezultă din aceasta. Este vorba de rațiunile de fapt și de drept care justifică alegerea făcută de legiuitor. «Obiectul» legii este rezultatul ei «immediat», adică decizia rezultând în mod logic din motivele arătate. În fine, «scopul» legii, este rezultatul său mediat, un rezultat practic, metajuridic, urmărit de legiuitor. Acest scop poate fi diferit de rezultatul real obținut prin aplicarea normei.

Egalitatea în drepturi presupune adecvarea mai întâi a obiectului legii la motivele acesteia, mai apoi adecvarea mijloacelor utilizate la scopul legii și, în fine, adaptarea rezultatului concret al legii la scopul urmărit de legiuitor prin aceasta și la motivele care au determinat alegerea sa. Judecarea respectării sau a violării principiului egalității presupune deci un multiplu control de necesitate și un multiplu control de proporționalitate.

Acest control presupune ca măsura adoptată de legiuitor să fie *a priori* aptă să realizeze scopurile urmărite prin unitatea sau diferența de tratament și să fie ingerința minimă necesară obținerii acestui scop. În fine, măsura nu trebuie să poată fi aplicată discriminatoriu.

*Controlul îndeplinirii acestor condiții este unul în trepte: se începe cu prima condiție și dacă aceasta este verificată se trece la următoarea; prima condiție neverificată atrage neconstituționalitatea, celelalte netrebuind să mai fie analizate. De regulă Curtea noastră nu face acest raționament în trepte, ea rezumându-se la a reproduce considerentul de principiu fără să-l aplice situației concrete și trage direct concluzia, ceea ce face ca deciziile ei să pară rupte de realitate, neargumentate în fapt.*

Dacă o lege poate așadar în sistemul român să instituie diferențe de tratament fără să încalce principiul constituțional al egalității, cu condiția respectării cerințelor precizate, cu atât mai mult poate, respectând aceleași cerințe, să instituie intrarea în vigoare a aceluiași prevederi legale la date diferite, pentru subiecți de drept aflați în situații relevant diferite. Diferențierea datelor intrării în vigoare va trebui deci să fie apreciată după aceleași exigențe și conform aceluiași tip de raționament precum cele care pot justifica diferențele de tratament juridic.

În cauza comentată trebuie decis, în primul rând, dacă intrarea în vigoare a aceleiași norme la date diferite în funcție de data depunerii declarației de apartenență politică de către aleșii locali rezultă din natura lucrurilor sau este justificată obiectiv și rezonabil de o diferență relevantă de situație în care s-ar afla aceștia. În speță nu ne aflăm în prezența unor situații obiective relevant diferite, nici în drept, nici în fapt, care să justifice date diferite de intrare în vigoare, căci legea se referă generic la toți aleșii locali care au pierdut calitatea de membru al partidului sau al organizației minorității naționale pe listele căreia au candidat.

Unitatea de tratament juridic trebuie la rândul ei justificată, căci legea nu distinge între cauzele și momentul pierderii acestei calități. Aleșii locali se află, din punctul de vedere al Curții Constituționale, în situații care nu sunt diferite în raport de scopul legii, căci Curtea avea deja o jurisprudență constituită care nu făcea nicio diferență juridică între parlamentari în raport de cum pierderea calității de membru al partidului pe listele căruia candidase alesul era urmare a unui act personal de voință sau a retragerii de către partid a calității de membru, Curtea considerând că în toate cazurile parlamentarul este protejat de interzicerea constituțională a mandatului



imperativ. Cum vom vedea însă, această jurisprudență are defectul de a nu corela interzicerea mandatului imperativ cu caracterele sistemului electoral, care, impunând votul de listă, instituie un guvernământ semi-reprezentativ, în care din votul electoratului nu rezultă doar reprezentății, ci și *compoziția politică a Camerelor*, compoziție care nu poate fi modificată prin modificarea opțiunilor politice ale aleșilor pe durata mandatului. Reprezentanții care părăsesc de bună voie partidul și cei care sunt excluși de către acesta sunt deci în situații juridice relevante diferite. S-ar fi impus așadar o tratare juridică diferențiată a aleșilor în raport de motivul pierderii calității de membru al partidului sau organizației minorității naționale pe lista cărora alesul candidase. Același raționament se aplică și aleșilor locali, căci alegerile locale sunt în România politice, nu doar administrative. Legea controlată de Curte instituie însă o diferență de tratament în raport de comportamentele individuale ale aleșilor, fără să distingă diferența de tratament pe criteriul analizat. Ea este neconstituțională, dar nu din cauza intrării în vigoare la date diferite, care ar putea fi constituțională, ci din cauza impunerii unei unități de tratament pentru situații relevante diferite.

Comportamentele individuale ale destinatarilor legii (depunerea sau nu în termen a declarației de apartenență politică), de care legea leagă intrarea în vigoare, nu constituie un motiv obiectiv și rezonabil, nici o cauză de interes general cuprinsă în art. 53 din Constituție sau o manifestare a dreptății normate de art. 1 alin. (3) din Constituție, astfel că nu pot reprezenta fundament al diferențierii datelor intrării în vigoare. În plus, scopul obiectiv al legii este acela de a preveni și combate migrarea politică a oricărui ales local, în timpul exercitării mandatului, iar părăsirea voluntară a partidului sau organizației minorității naționale este un motiv subiectiv pe care legea își fundamentează sancțiunea încetării de drept a mandatului.

Astfel, dispozițiile art. II alin. (3) sunt neconstituționale, care condiționează intrarea în vigoare a legii de comportamente ulterioare subiective ale destinatarilor săi, respectiv de executarea, la date diferite, a unei obligații noi (introduse de alin. (1) al art. II) în cadrul termenului de 45 de zile de la publicarea legii, sunt neconstituționale, dar pentru alte motive decât cele pe care se sprijină Decizia Curții Constituționale.

### **C. Curții îi era imposibil să interpreteze prevederile atacate ca instituind exclusiv o clauză de aplicare a dispozițiilor Legii**

Este de asemenea de discutat dacă judecătorul constituțional ar fi putut aprecia că formularea „*intră în vigoare la data depunerii declarației prevăzute la alin. (1)*” reprezintă nu un aspect de neconstituționalitate, ci o pură deficiență de redactare a legii. Legea ar condiționa, conform acestui raționament, exclusiv *aplicarea* respectivelor prevederi și nu intrarea lor în vigoare. Acesta pare să fie sensul intrinsec al prevederilor atacate.

Deși nu se poate realiza decât dacă normele se află în vigoare, aplicarea efectivă a acestora este distinctă de consecințele intrării în vigoare, caracterul obligatoriu și opozabilitatea. Ea constă în aceea că efectele juridice ale normelor se produc asupra destinatarilor acestora, aleșii locali, în momentul în care comportamentul lor de nerespectare a obligației de depunere a declarației de apartenență politică se concretizează. În consecință, aleșii locali vor suporta sancțiunea, adică încetarea de drept a mandatului.

O atare interpretare a dispozițiilor examinate, oricât de tentantă prin aceea că ar avea drept consecință supraviețuirea dispozițiilor atacate efectelor declarării neconstituționalității, normate în art. 147 alin. (1) din Constituție, nu putea fi însă reținută de către Curte, căci ea ar fi echivalat cu o decizie interpretativă. Asemenea decizii au fost posibile în jurisprudența Curții numai până în anul 1997, când art. 1 al Legii 138/1997 a modificat Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, eliminând posibilitatea ca, fără a declara neconstituționalitatea unei legi, Curtea să precizeze care interpretare ar face-o compatibilă cu Constituția. Actualmente, art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 dispune: „Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, *fără a putea modifica sau completa actele supuse controlului*”. Sensul acestei dispoziții este de a interzice deciziile care statuează constituționalitatea normelor controlate, sub rezerva unei anumite interpretări făcute acestora.

Astfel, în speță, Curtea și-ar fi depășit competența dacă ar fi dispus constituționalitatea art. II alin. (3), fundamentată pe interpretarea acestuia în sensul că face referire nu la intrarea în vigoare, ci doar la aplicarea dispozițiilor art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>), alin. (2)<sup>1</sup>) și art. 15 alin. (2) lit. g<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004.

## II. Presupusa retroactivitate a legii

Curtea argumentează neconstituționalitatea art. II alin. (3) din legea nr. 249/2006 prin retroactivitatea acestei dispoziții. Deși dispozițiile criticate nu condiționează încetarea de drept a mandatului de *momentul* pierderii calității, ci de declarația de apartenență politică (vizându-i pe toți aleșii locali), Curtea, criticând redactarea articolului, distinge între, pe de o parte, aleșii locali care și-au pierdut calitatea de membru de partid sau al organizației minorității naționale pe listele cărora au candidat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 249/2006 și, pe de altă parte, cei care au pierdut această calitate ulterior acestui moment.

În ultima ipoteză, legea nu retroactivează, ci are doar un efect imediat. În prima ipoteză însă, Curtea consideră că nu se poate sancționa printr-o lege nouă un comportament „manifestat anterior intrării în vigoare a acelei norme” și care era „normal” la data desfășurării sale în cadrul ordinii de drept aflate atunci în vigoare.

### A. Distincția între legea retrospectivă și legea retroactivă

Statuând că „prin instituirea unui nou caz de încetare” a mandatului – pierderea calității de membru de partid sau al organizației minorității naționale pe listele căreia au candidat – „legea este susceptibilă a fi aplicată retroactiv, respectiv *asupra celor care, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 249/2006, și-au pierdut*” această calitate, Curtea argumentează că „nu se poate pretinde unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită anterioară intrării în vigoare a unui legi care reglementează sau modifică, pentru viitor, această conduită”. În accepțiunea Curții, pentru această categorie de aleși locali, legea produce efecte în trecut, înainte de intrarea sa în vigoare, încălcând astfel art. 15 alin. (2) din Constituție.

Conform acestei dispoziții constituționale o lege nouă nu poate produce efecte decât în viitor, după intrarea sa în vigoare. În caz contrar, dacă efectele sale se

produc în trecut, înainte de intrarea ei în vigoare, legea nouă retroactivează. Or, intrarea în vigoare a articolului atacat al legii noi care introduce o nouă cauză de încetare de drept a mandatului de ales local nu se face la data pierderii efective a calității la care se referă normele examinate și care poate fi, în cazul anumitor aleși locali, anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 249/2006. Efectele juridice ale pierderii calității nu se vor produce așadar în trecut, ci începând cu data depunerii declarației de apartenență politică la care face referire art. II alin. (1), dacă din declarație rezultă pierderea calității de membru. Încetarea de drept va mai interveni și în cazul în care declarația nu este depusă în termenul prevăzut de art. II alin. (1) – 45 de zile de la publicarea legii în Monitorul Oficial, la expirarea acestui termen. În ambele ipoteze, momentul încetării mandatului este ulterior intrării în vigoare a dispozițiilor care prevăd această sancțiune. Așadar, legea atacată produce efecte în viitor, nefiind retroactivă.

Din aceste motive, nu ne aflăm în prezența retroactivității, cum eronat susține Curtea, ci a aplicării imediate a unei legi noi. Alături de principiul neretroactivității, cel al aplicării imediate a legii noi este și el constituțional, deși nenormat expres de actul fundamental. În virtutea sa, legea nouă produce efecte pentru viitor, deși în cazul aleșilor care au pierdut calitatea de membru de partid sau al organizației minorității naționale înainte de intrarea în vigoare a legii, ia în considerare un fapt petrecut în trecut. Scopul legii examinate este în acest context acela de a reduce migrația politică a aleșilor locali. O atare lege este retrospectivă, în sensul că doar se orientează către fapte trecute și le ia în considerare, dar produce efectele juridice atașate acestor fapte trecute exclusiv în viitor.

Teoria legii retrospective se datorează doctrinei germane și jurisprudenței Curții Constituționale federale<sup>7</sup>. Denumită și *falsă retroactivitate*, retrospectivitatea restrânge înțelegerea noțiunii de retroactivitate. Va fi retroactivă și neconstituțională exclusiv legea care produce propriu-zis efecte juridice în trecut; va fi retrospectivă și constituțională legea care, deși se raportează la trecut, își produce efectele în viitor. Constituționalitatea legilor retrospective este absolută în cazul legilor de procedură și temperată în cazul dispozițiilor de fond ale unei legi retrospective. Temperarea se realizează prin aplicarea principiului constituțional al încrederii legitime a cetățenilor, specific statului de drept. În virtutea acestui principiu „se poate întâmpla ca cetățenii să aibă într-un anumit fel un drept câștigat la menținerea situației anterioare. Această remarcă este adevărată, în special atunci când legea atinge un drept fundamental care este, în mod esențial, un drept la conservarea beneficiului a ceea ce a fost câștigat anterior (intrării în vigoare a legii, *n.a.*)”<sup>8</sup>.

În sistemul românesc, utilizarea conceptului de lege retrospectivă, pe care art. 15 alin. (2) din Constituție nu o interzice, se poate demonstra utilă, având în vedere consecințele foarte drastice ale constituționalității principiului neretroactivității. Ea ar fi trebuit să fie aplicată interpretării legii examinate de Curte în decizia nr. 61 din 2007, lege care nu este astfel retroactivă și deci neconstituțională, ci doar retrospectivă și conformă Constituției.

<sup>7</sup> A se vedea D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, Teoria generală a dreptului, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 352.

<sup>8</sup> M. Fromont, Le principe de sécurité juridique, A.J.D.A., hors-série, 1996, p. 324.



### B. Inaplicabilitatea teoriei drepturilor câștigate în dreptul public

O altă deficiență a deciziei comentate constă în lipsa de claritate a argumentației Curții în privința interpretării noțiunii înseși de retroactivitate. Statuând că „în condițiile în care legea își propune să modifice statutul dobândit la data începerii mandatului, prin instituirea unui caz nou de încetare a acestuia, legea retroactivează”, Curtea pare să adere la teoria drepturilor câștigate<sup>9</sup>, întrucât folosește exprimarea „statutul dobândit”. Consecințele acestei teorii sunt, generic, foarte drastice, efectul imediat al oricărei legi noi fiind considerat un caz de retroactivitate, dacă legea nouă atinge un drept câștigat. Drept câștigat este orice drept născut în virtutea unui fapt achizitiv întâmplat sub imperiul legii vechi și căruia aceasta îi atașează efectul nașterii dreptului. Un atare drept ar fi, în speță, cel al alesului local de a rămâne ales local pe toată durata mandatului, câtă vreme a devenit ales în urma faptului achizitiv reprezentat de rezultatul votului. Dacă însă acest drept ar fi considerat o simplă expectativă, legea veche nelegând de faptul achizitiv consecința juridică a nașterii unui drept, conform aceleiași teorii, legea nouă l-ar putea afecta fără retroactivitate.

Pe lângă dificultățile privind diferențierea drepturilor câștigate de simplele expectative și gravitatea consecințelor asupra retroactivității legii noi, teoria drepturilor câștigate nu este utilă în cazul analizat de Curte și fiindcă este aplicabilă exclusiv în dreptul privat. Este interesant în acest sens de remarcat că instanța care a sesizat cu excepția de neconstituționalitate se referă, în actul de sesizare, la încălcarea principiului neretroactivității *legii civile*, impus de art. 15 alin. (2) din Constituție.

Dar Legea nr. 249/2006 nu este o lege civilă, dispozițiile sale fiind de drept public, privind statutul aleșilor locali, nu în calitate de simpli particulari, titulari de drepturi subiective civile, ci ca subiecte de drept care exercită în cadrul mandatului lor autoritatea statală prin participarea la exercițiul unor competențe administrative privind aplicarea legii. În realitate, statutul de ales local nu reprezintă un drept, ci un ansamblu de atribuții, care conturează exercițiul unei funcții, dobândită ca urmare a unui mandat de drept public. Este vorba așadar de o situație juridică complexă, derulată în timp, distinctă de dreptul politic de a fi ales, în baza căruia reprezentantul local a putut candida și a obținut mandatul. Această a doua teorie aplicabilă aprecierii eventualei retroactivități a legii noi, teoria situațiilor juridice definitiv constituite, este cea care trebuia să fi fost luată în considerare de către Curte.

Conform acestei teorii, în cazul unei situații complexe, derulată sub două legi, cum este cazul mandatului de ales local în speță, o lege nouă (Legea nr. 249/2006) nu poate reveni asupra efectelor produse sub imperiul legii vechi (căci ar retroactiva), dar poate face, fără retroactivitate, ca situația să producă alte efecte decât se așteptau subiecții de drept, potrivit legii vechi (fiind vorba de aplicarea imediată a legii noi). Așadar, deși anterior intrării în vigoare a Legii nr. 249/2006, legea veche, Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, sub imperiul căreia a început situația juridică, nu dispunea că pierderea calității de membru de partid sau al organizației minorității naționale pe listele căreia alesul local a candidat are ca efect pierderea mandatului, legea nouă nr. 249/2006 poate dispune aceasta fără să retroactiveze. Ea rămâne o lege retrospectivă de aplicație imediată.

<sup>9</sup> Pentru detalii, a se vedea D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, op. cit., p. 347-350.

Astfel, cu toate că și în România Constituția normează statul de drept [art. 1 alin. (3)] și deci principiul încrederii legitime, adică „*dreptul câștigat* la menținerea situației anterioare” intrării în vigoare a legii retrospective, temperarea retrospectivității în virtutea acestui principiu nu se poate aplica în situația Legii nr. 249/2006, întrucât statutul de ales local nu reprezintă un drept câștigat, ci o situație juridică în curs de derulare, până la încetarea mandatului. Pe toată durata acestuia, statutul de ales local trebuie să respecte consecințele votului de listă, în principal instituirea unui guvernământ semi-reprezentativ, fiind dependent de modalitatea de pierdere a calității de membru al partidului sau al organizației minorității naționale pe listele cărora alesul a candidat.

### **III. Non-imperativitatea mandatului în dreptul public și migrația politică**

#### **A. Finalitatea legii este reducerea migrației politice**

Disponând încetarea de drept a mandatului de ales local, în situația în care acesta nu mai este membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe listele cărora a candidat în alegeri, Legea nr. 249/2006, în ciuda redactării defectuoase, are ca finalitate tocmai încercarea de a preveni modificarea reprezentării orientărilor politice la nivel local, așa cum a rezultat ea din vot, dacă modificarea este provocată de voința aleșilor locali, care ar migra, în timpul exercitării mandatului, la alte partide politice. Este deci vorba de o primă manifestare, la nivel de lege, a interpretării pe care legiuitorul o dă în sistemul român consecințelor coordonării votului de listă cu interzicerea de către Constituție a mandatului imperativ. Nicio dispoziție legislativă anterioară nu prevedea *expressis verbis* această cauză de încetare a mandatului de ale local.

Aceste consecințe ar fi trebuit să producă efectul reducerii migrației politice în urmă cu mult timp, dar ele au fost împiedicate chiar de Curtea Constituțională, cum vom vedea. Legile electorale, atât pentru alegerile parlamentare cât și pentru alegerile locale, au impus încă de la începutul perioadei post-comuniste și impun și astăzi, deși propuneri de modificare au existat și există, un scrutin de listă. Consecința este instituirea unui guvernământ semi-reprezentativ, în cadrul căruia corpul electoral alege o anumită tendință politică și nu persoanele reprezentanților. Așadar, sistemul electoral român presupune, atât anterior cât și ulterior intrării în vigoare a legii examinate de Curte în Decizia comentată, nu votul uninominal, ci pe cel de listă, la nivel național și local. Prin alegeri legitimitatea este deci acordată unei tendințe politice pe care persoana membrului partidului sau al organizației minorității naționale prezintă pe listele acestora doar o încarnează. Din vot rezultă o anumită compoziție politică a Camerelor, pe care parlamentarii nu o pot modifica din proprie voință, cum nu o poate modifica nici Parlamentul însuși. De altfel, Curtea a decis în acest sens, controlând art. 20 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, care, la acea dată, avea următorul cuprins: «În vederea depunerii propunerilor, Camera Deputaților stabilește numărul de locuri din Biroul permanent, care revine, pe funcții, unor grupuri parlamentare, potrivit configurației politice a Camerei», că acest text este parțial neconstituțional, pentru ca prin „folosirea cuvântului «unor» se creează

impresia și posibilitatea excluderii altor grupuri parlamentare, venind astfel în conflict cu dispozițiile art. 61 alin. (5) din Constituție, care impun respectarea *configurației politice a Camerei, fără rezerve (s.n.)*. Prin aceeași decizie a mai fost examinată și constituționalitatea dispozițiilor art. 23 alin. (3) din regulament, text care, la acea dată, avea următorul cuprins: „Biroul permanent se alcătuiește prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se, pe cât posibil, configurația politică a Camerei, așa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare”. Și acest text a fost declarat parțial neconstituțional, întrucât sintagma «pe cât posibil» constituia o adăugare la textul imperativ al art. 61 alin. (5) din Constituție, care impune ca diviziunile interne sau organele Parlamentului să respecte configurația politică a Camerei rezultată din vot<sup>10</sup>. În România, mandatul în dreptul public nu este așadar *intuitu personae*, iar votul creează o configurație politică a Parlamentului care este obligatorie atât pentru acesta, cât și pentru membri săi.

Mandatul în dreptul public, la nivel național și local, nu este nici imperativ, după cum normează art. 69 alin. (2) din Constituție („orice mandat imperativ este nul”). Dispozițiile art. 69 alin. (2) din Constituție nu disting între cele două tipuri de mandate de drept public, național și local, iar unde legea (în sens generic, deci și cea constituțională) nu distinge, nici interpretul nu are voie să o facă; în plus, alegerile locale au caracter politic, ca și cele de la nivel național. Chiar Curtea Constituțională face aplicația mandatului non-imperativ, de exemplu în Decizia nr. 46/1994<sup>11</sup>, în care afirma că prevederea din regulamentul parlamentar era contrară autonomiei locale pentru că ar fi putut fi exercitată „în dauna *opțiunii politice* pe plan local” (s.n.). Consecința non-imperativității constă în aceea că alesul nu poate fi constrâns în exprimarea voturilor și opiniilor sale politice care țin de exercitarea mandatului nici de către alegători, nici de către structura partizană care l-a propulsat în alegeri; el este independent. Acesta este sensul reprezentativității mandatului, care face ca aleșii să fie, la nivel național, „în serviciul poporului” [art. 69 alin. (1) din Constituție], iar la nivel local „în serviciul colectivității locale” [art. 3 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, modificată de Legea nr. 249/2006].

Încetarea mandatului trebuie așadar analizată în raport de natura cauzei care a dus la pierderea calității de membru al partidului sau al organizației minorității naționale pe listele căreia alesul local a candidat. Dacă pierderea calității de membru de partid sau al organizației minorității naționale are drept cauză excluderea datorată modului de vot al alesului, neconform politicii de partid, non-imperativitatea mandatului face ca alesul să nu își piardă mandatul, garantându-i-se independența față de structura care l-a propulsat în alegeri. Dacă însă părăsirea partidului este voluntară, alesul migrând la alt partid, altă organizație a minorității naționale, nu va fi protejat de non-imperativitate, căci nu a fost constrâns în niciun fel; el va pierde acordul alegătorilor obținut în virtutea candidării pe o listă votată de aceștia, care reprezenta o anumită tendință politică; ca urmare, va pierde și mandatul, căci altfel compoziția politică a adunării reprezentative, naționale sau locale, ar fi modificată prin voința reprezentanților, ceea ce este interzis.

<sup>10</sup> Decizia nr. 45/1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

<sup>11</sup> M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994.

Această distincție între caracterul voluntar sau impus al pierderii calității de membru de partid, cu consecințe diferite asupra mandatului, nu este prezentă însă în mod limpede în textul legii examinate. Excepție face cazul primarilor, art. 15 din Legea nr. 393/2004 folosind termenul „demisie”, fiind vorba deci de o părăsire voluntară a partidului sau a organizației minorității naționale. Considerăm că este vorba doar de o proastă redactare a legii care nu trebuie să creeze dubii asupra interpretării teleologice a acesteia.

### **B. Jurisprudența anterioară a Curții în materia migrației politice**

Anterior deciziei analizate, Curtea Constituțională nu s-a mai pronunțat asupra migrării politice a aleșilor locali, ci doar a parlamentarilor. Din interpretarea sistematică a acestei jurisprudențe, rezultă că nici Curtea nu face distincție între cele două tipuri de cauze (voluntare sau nu) ale pierderii calității de membru de partid și nu corelează consecințele non-imperativității mandatului în dreptul public cu cele ale scrutinului de listă. Aprecierea migrării politice în această jurisprudență constantă<sup>12</sup> este așadar exclusiv cantitativă și nu calitativă.

În Decizia nr. 44/1993<sup>13</sup>, Curtea consideră că e contrară Constituției numai situația în care, ca efect al unor „renunțări, afilieri și transferuri”, se ajunge la reprezentarea în Parlament a unui partid politic ce în urma alegerilor nu a reușit să trimită în legislativ niciun candidat. Referindu-se exclusiv la caracterul reprezentativ al mandatului și nu la caracterul non-imperativ al acestuia, Curtea statuează că „singura posibilitate pe care o are partidul sau alegătorii nemulțumiți de activitatea unui deputat este să nu-l realegă” și că „deputatul are facultatea constituțională de a adera la un grup parlamentar sau altul în funcție de opțiunile sale, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independent față de toate grupurile parlamentare. Nici o altă normă juridică, legală sau regulamentară nu poate contraveni acestor dispoziții constituționale”. Principiul care interzice migrarea politică nu este însă în realitate cantitativ, ci este același cu cel care interzice orice tip de modificare a reprezentării politice dacă ea se produce prin inițiativa alesului de a părăsi partidul pe lista căruia a candidat.

Același raționament este reluat de Curte în Decizia nr. 45/1994<sup>14</sup> (care face trimitere la Decizia nr. 44/1993), în care art. 18 al Regulamentului Camerei Deputaților, obiect al controlului, este declarat neconstituțional, întrucât contravine atât caracterului reprezentativ al mandatului, așa cum era normat de art. 66 din Constituție, cât și art. 61 alin. (3), referitor la posibilitatea organizării în grupuri parlamentare [actualul art. 64 alin. (3), după revizuire]. Mai mult, în decizia nr. 46 din 1994<sup>15</sup> privind constituționalitatea Regulamentului Senatului, Curtea consideră că „atât părăsirea unui grup, cât și trecerea sau afilierea ulterioară la altul, constituie

---

<sup>12</sup> Decizia nr. 44/1993 (M. Of. nr. 190 din 10 august 1993); Decizia nr. 45/1194 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994); Decizia nr. 46/1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994); Decizia nr. 47/2000 (M. Of. nr. 153 din 13 aprilie 2000).

<sup>13</sup> M. Of. nr. 190 din 10 august 1993.

<sup>14</sup> M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994.

<sup>15</sup> M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994.

modalități ale exercitării unuia și aceluiși *drept constituțional*, prevăzut de art. 61 alin. (3) din Constituție [actualul art. 64 alin. (3), *n.n.*] și de alin. (1) al art. 13 din Regulament”.

### **C. Menținerea de către Curte a jurisprudenței anterioare**

Deși nu este sesizată decât asupra retroactivității art. II alin. (3) al Legii nr. 249/2006 și nu cu privire la constituționalitatea posibilității înseși a legiuitorului de a stabili ca mandatul de ales local să înceteze din cauza pierderii calității de membru al partidului sau organizației naționale pe listele căreia alesul a candidat, Curtea consideră pierderea acestei calități, anterior intrării în vigoare a legii examinate, ca fiind un comportament „*normal dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept atunci în vigoare*”.

Această exprimare denotă aceleași curenți de interpretare a mandatului non-imperativ, coroborat cu consecințele scrutinului de listă și lipsa distincției între cauzele pentru care a fost pierdută calitatea de membru, prezente în aprecierile făcute de Curte asupra situației reprezentanților la nivel național. Prin aceasta, Curtea își menține atitudinea din jurisprudența anterioară, transpunând-o asupra aleșilor locali. Referindu-se la „ordinea de drept atunci în vigoare”, Curtea pare să ignore art. 69 alin. (2) din Constituție și să ia în considerare exclusiv dispozițiile de natură legislativă, care, anterior legii atacate, deși nu cuprindeau în textul lor referiri exprese care să condiționeze menținerea mandatului de ales local de menținerea, pe toată durata acestuia, a calității de membru al partidului sau organizației minorității naționale pe listele căreia alesul candidase în alegeri, puteau fi interpretate astfel, după cum am argumentat anterior. Aprecierea de către judecătorul constituțional a comportamentului voluntar, subiectiv, de migrare politică a aleșilor locali de la un partid la altul în timpul mandatului este, în opinia noastră, regretabilă.

## **IV. Respectarea cerințelor de calitate a dreptului**

### **A. Curtea nu a fost sesizată pentru a controla respectarea cerințelor de calitate a dreptului**

Conform art. 3 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale „în exercitarea atribuțiilor care îi revin, Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale”. În conformitatea cu această prevedere, ea afirmă în al patrulea considerent al deciziei că potrivit competenței sale, așa cum e stabilită de art. 2 alin. (3) din Legea 47/1992, „se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului”. Cu toate acestea și precizând că „nu se erijează în legiuitor pozitiv”, Curtea se pronunță asupra unor cerințe de calitate a dreptului și de tehnică legislativă pe care normele examinate, în opinia sa, nu le respectă. Or, pe de o parte, actul de sesizare nu face referire la aceste cerințe de calitate a dreptului, iar pe de altă parte, normele de referință la care Curtea își raportează aprecierile nu se regăsesc nici ele în actul de sesizare.

Dacă depășirea limitelor sesizării în primul și al treilea considerent, referitoare la aprecierea neconstituționalității modalității dispunerii intrării în vigoare este



evidentă, în situația celui de al patrulea considerent, Curtea pare să dorească o mascare a depășirii acestor limite. Ea uzează în acest sens sintagma „observă că”, părănd că dorește doar să avertizeze legiuitorul asupra anumitor deficiențe ale legii controlate, să îl preseze, fără a-l obliga în vreun fel: nici să reglementeze, nici să îi impună modalitatea de reglementare. De altfel, o atare atitudine ar excede competențelor Curții.

Având în vedere însă că dispozitivul deciziei se bazează și pe acest al patrulea considerent – „pentru *considerentele* expuse mai sus, Curtea Constituțională în numele legii decide”, Curtea și-a depășit sfera de competență. Astfel, ea contrazice jurisprudența anterioară<sup>16</sup> în care se arăta foarte atentă la problema separației puterilor în stat și la încălcarea acesteia prin extinderea sferei de competență.

### **B. Ignorarea de către Curte a consecințelor art. 1 alin. (3) din Constituție care impune statul de drept**

Observând că „dispozițiile legale examinate, prin modul deficitar de redactare, nu corespund exigențelor de tehnică legislativă specifice normelor juridice”, Curtea „constată că textele legale examinate nu îndeplinesc cele patru criterii de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita, astfel încât să evite consecințele nerespectării lor”. Argumentarea acestei poziții raportează textul legii examinate la jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>17</sup>, ignorând că aceasta nu poate constitui prin ea însăși decât un argument intelectual în sprijinul deciziei, nu temeii juridic pentru controlul de constituționalitate și că aceleași cerințe rezultă direct din art. 1 alin. (3) din Constituția României.

Exigențele de calitate a normelor la care se referă Curtea Europeană a Drepturilor Omului – precizia, previzibilitatea, predictibilitatea, claritatea și accesibilitatea – circumscriu la nivelul Convenției europene a drepturilor omului ceea ce la nivel național în majoritatea sistemelor constituționale contemporane europene este cunoscut ca principiul încrederii legitime, specific statului de drept. În virtutea acestui principiu, care constituie, alături de neretroactivitate, o garanție a siguranței subiecților de drept, conținutul normelor, felul în care sunt redactate și felul în care sunt adoptate trebuie să nu afecteze încrederea subiecților de drept în continuitatea acțiunii statale.

Conținutul principiului presupune ca normele să fie previzibile la nivelul prescripțiilor; ca adoptarea normelor să fie realizată de organe clare, cunoscute și după proceduri clare; ca aplicarea normelor să nu fie intempestivă, ci să permită subiectului destinat să prevadă cum și când se va produce executarea normei. Același principiu impune ca tehnica legislativă să permită o redactare clară și precisă a normelor, care să susțină accesibilitatea acestora în raport de destinatarii lor, precum și toate celelalte calități ale dreptului, precizate anterior.

În România, caracterul constituțional al statului de drept, normat în art. 1 alin. (3) din actul fundamental are drept consecință constituționalizarea atât a aspectului

<sup>16</sup> Decizia nr. 103/2004 (M. Of. nr. 252 din 23 martie 2004); Decizia nr. 614/2006 (M. Of. nr. 895 din 3 noiembrie 2006).

<sup>17</sup> Cazul *Rotaru împotriva României*, 2000; Cazul *Sunday Times împotriva Regatului Unit*, 1979.

formal al statului de drept (mecanismele specifice acestuia: ierarhizarea normativă controlată, separația puterilor în stat, protecția jurisdicțională a drepturilor și libertăților), cât și a celui material. Astfel, statul de drept presupune un anumit conținut al dreptului, centrat pe anumite valori, normate de art. 1 alin. (3) din Constituție ca valori supreme. Ne fiind un principiu aditiv, statul de drept, odată constituționalizat, implică constituționalizarea tuturor consecințelor sale, nu doar a celor expres prevăzute ca atare de către Constituție. Astfel, toate exigențele de calitate a dreptului, prezente și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, sunt normative și au în sistemul român valoare constituțională, impunându-se legiuitorului în opera de legiferare. Căteia pare să însă să ignore această realitate a normei constituționale cuprinsă în art. 1 alin. (3), raportându-se în Decizia analizată exclusiv la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, deși aceasta nu poate fi normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate, ea putând servi doar la interpretarea Convențiilor europene în materia drepturilor omului la care România este parte și, ca urmare a aplicării art. 20 din Constituție, la interpretarea dispozițiilor constituționale în sensul acestor convenții.

### C. Normele examinate încalcă consecințele normative ale statului de drept

Așa cum este redactată, legea contestată nu respectă consecințele normative ale statului de drept referitoare al calitatea dreptului. În primul rând, după cum am argumentat (a se vedea supra, I), formularea art. II alin. (3) al Legii nr. 249/2006 „*intră în vigoare la data (...)*” nu respectă condiția clarității cu privire la data intrării în vigoare a dispozițiilor care prevăd încetarea de drept a mandatului, necesitând din partea destinatarului un efort considerabil de interpretare pentru a putea individualiza acest moment. Predictibilitatea constrângerii lipsește.

Același efort de interpretare este necesar și pentru a compensa lipsa de precizie, chiar lacuna legii în privința distincției între cauzele care pot duce la pierderea de către aleșii locali a calității de membru de partid sau al organizației minorității naționale pe listele căreia au fost aleși, pierderea de care este legată încetarea de drept a mandatului. Termenul însuși de 45 de zile de la publicarea legii, în care aleșii locali au obligația de a depune declarația de apartenență politică, poate fi interpretat fie ca un termen suficient în care aceștia să își rezolve situația apartenenței la structura care i-a susținut în alegeri, fie ca un termen periculos de redus raportat la necesitatea previzibilității sancțiunii pe care legea o introduce.

Tehnica legislativă este deficitară în cazul Legii nr. 249/2006 și sub aspectul lipsei de accesibilitate a normelor, al căror sens nu poate fi dedus printr-o simplă lectură de către nespecialistul în drept. Circularitatea ermetică a alin. (3) și alin. (1) din lege, care fac trimitere unul la celălalt, este un exemplu în acest sens.

Toate aceste carențe ale Legii nr. 249/2006, contrare art. 1 alin. (3) din Constituție, nu puteau fi cenzurate însă de Curte fără o depășire a competenței sale în cauza analizată. Aceste aspecte nu mai ar avea însă relevanță în ceea ce privește neconstituționalitatea normelor legale dacă instanța constituțională ar face cu adevărat un raționament în trepte, cum am arătat că ar fi trebuit să facă.