

## NERETROACTIVITATEA LEGII ÎN STATUL DE DREPT

LUCIAN STÂNGU\*

### Résumé

Le principe de la non-rétroactivité de la loi admis par tous les auteurs – est essentiel à la protection des droits de l'homme devant la loi. Il n'y aurait pas vraiment de sécurité pour les individus si, tant que la loi est en vigueur et qu'ils se sont conformés à ses dispositions, on pourrait remettre en question après son abrogation, des actes conclus en vertu de la lois!

Si une autre solution serait acceptée, cela signifierait que, sous divers prétextes, tous les droits résultant de la situation juridique créée par la loi pourrait être supprimés, réduites, modifiés par d'autres lois, conformément aux intérêts politiques, pseudo-économiques, par l'absence du pouvoir des représentants du gouvernement pour résoudre correctement les problèmes économiques, etc.

**Mots clés :** non-rétroactivité de la loi, protection des droits de l'homme devant la loi.

Astfel cum este definit prin art. 15 alin. 2 din Constituție, principiul neretroactivității legii dobândește cu totul alte efecte și alt conținut decât același principiu cuprins în art. 1 din Codul civil încă în vigoare, deși formulările, în esență, se suprapun: legea dispune numai pentru viitor. Constituția adaugă „cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”, în timp ce Codul civil trage o consecință logică prevăzând expres că legea nu are putere retroactivă.

Mai puțin riguroasă ni se pare prima parte a art. 6 din noul Cod civil („legea civilă este aplicabilă cât timp este în vigoare...”), care precizează, în chip firesc, că „legea nu are putere retroactivă.”

Până la ridicarea neretroactivității la rang de principiu constituțional, obligația de a ține seama de aceasta revenea exclusiv judecătorului și, ca atare, astfel cum s-a precizat în literatura juridică,<sup>1</sup> acest principiu se învedera „inoperant și inopozabil față de organul suprem de legiferare”.

\* Prof.univ.dr. Lucian Stângu, Facultatea de Drept a Universității Romano-Americane din București. E-mail uliescu@yahoo.com.

Materialul reprezintă comunicarea prezentată de autor la Sesiunea științifică a Facultății de drept a Universității Ecologice din București, 20 noiembrie 2009.

<sup>1</sup> Vezi, de pildă, sub coordonarea lui Paul Cosmovici, *Tratat de drept civil* vol. I, Partea generală, Edit. Academiei, București, 1989, pag. 118.

Deși, de astădată în Franța, neretroactivitatea este socotită „o garanție fundamentală a libertății publice”, legea poate deroga de la acest principiu, dat fiind că, în această țară, principiul nu are putere constituțională<sup>2</sup>.

Principiul neretroactivității legii este – admit toți autorii – esențial pentru protecția drepturilor omului în fața legii. N-ar exista, într-adevăr, nici o siguranță pentru particulari dacă, atâta vreme cât o lege este în vigoare, iar ei s-au conformat prevederilor acesteia, s-ar putea repune în discuție, după abrogarea ei, actele încheiate conform dispozițiilor legale. Sau, în alți termeni, legea este un ordin al legiuitorului, iar un ordin nu poate fi valabil decât pentru viitor; nu se poate pretinde cetățenilor supunerea față de o lege pe care n-o puteau cunoaște întrucât încă nu exista.

Și, pentru a conchide, „dacă un individ care se supune ordinului legii ar putea să fie tulburat sub pretextul că o lege posterioară a modificat termenii reglementării existente anterior, legea și-ar pierde orice putere, pentru că nimeni n-ar mai putea nici măcar să execute ordinele legii de teama ca acte care, deși făcute legitim, ar fi ulterior criticate de o lege nouă și necunoscută”<sup>3</sup>.

Așadar, în Franța, la fel ca în România înainte de 1991, legiuitorul e liber să prevadă că o lege poate fi aplicată retroactiv. Retroactivitatea nu poate însă privi domeniile reglementărilor legale represive; ea nu este, tot asemenea, de conceput în materia activităților desfășurate de autoritățile administrative.

Nu trebuie să gândim, totuși, că în Franța și în orice altă țară în care retroactivitatea legii este lăsată la aprecierea legiuitorului (cu condiția ca ea să fie, de fiecare dată, expres și neîndoielnic prevăzută), renunțarea, prin voința legiuitorului, la neretroactivitate - întrucât aceasta nu are valoarea unui principiu constituțional – ar putea duce la practici legislative abuzive, ori măcar foarte frecvente. Este ceea ce a decis, formal, Consiliul constituțional francez, în termeni pe care îi reproducem riguros: „Dacă, nu mai puțin, legiuitorul are facultatea de a adopta dispoziții fiscale retroactive, el nu poate să facă aceasta decât în considerarea unui motiv de interes legal suficient și sub rezerva de a nu lipsi de garanții legale exigențele constituționale.” În speță Consiliul constituțional a declarat, tocmai pentru acest motiv, contrară Constituției o dispoziție legală a legii care îi fusese supusă spre judecare<sup>4</sup>.

Ni se pare extrem de concludent să precizăm că era vorba despre o practică, inițial admisă în alte domenii decât în cel penal, de a legifera cu efecte retroactive; astfel, în materie fiscală, contribuabilii erau avantajați prin incitări fiscale – exonerări, scutiri parțiale etc. – pe care legiuitorul le suprime adesea, mai curând ori mai târziu, după ce beneficiarii erau prinși în capcană. O asemenea practică legislativă, oglindind – consideră unii autori francezi – o anume lipsă de moralitate politică, a fost, cum s-a văzut, dezavuată relativ recent de Consiliul constituțional.

<sup>2</sup> François Terré, *Introduction générale au droit*, 5<sup>e</sup> édition, 2000, Dalloz, pag. 469-470.

<sup>3</sup> *Idem*, pag. 468.

<sup>4</sup> *Idem*, pag. 470. Autorul se referă la decizia Consiliului constituțional nr. 98-404 din 18 decembrie 1998, publicată în „Jurnalul oficial” din 27 decembrie 1998.

Caracterul de principiu constituțional al retroactivității nu îngăduie, în România, nici o deosebire între legi, în funcție de domeniul de reglementare – bineînțeles cu excepțiile prevăzute de art. 15 alin. 2 din Constituție și cu excepția legilor de interpretare, despre care nu este nevoie să discutăm aici.

Curtea Constituțională de la București a subliniat de multă vreme caracterul universal al principiului la care ne referim: „Principiul neretroactivității este valabil pentru orice lege, indiferent de domeniul de reglementare al acesteia”<sup>5</sup>.

Așa fiind, în România, „Soluționarea conflictului legilor în timp face necesară diferențierea dreptului subiectiv, constituit sub imperiul legii anterioare, de cel născut potrivit legii posterioare; această din urmă lege nu poate, fără a avea un efect retroactiv, să aducă atingere modalității în care legea anterioară a constituit dreptul respectiv, modalitate guvernată de principiul „*tempus regit actum*”. Formularea, clară și exhaustivă, aparține Curții Constituționale<sup>6</sup>.

Problemele teoretice și practice ale aplicării principiului neretroactivității legii sunt, așadar, în chip decisiv, marcate, la noi, de caracterul constituțional al acestui principiu. Este vorba, neîndoielnic, despre modul în care Constituția României a înțeles să rezolve această chestiune, anume interzicând legiuitorului să emită reglementări legale retroactive.

Căci, de pildă, ar fi o lege cu aplicare retroactivă aceea propusă recent cu privire la sistemul pensiilor de stat, dacă aceasta ar prevedea că elemente noi ale calculării pensiilor s-ar aplica și pensiilor stabilite sub imperiul legii actuale, inclusiv sub acela al unor legi speciale, azi în vigoare. Principiile noii legi nu erau reglementate în trecut, iar noile reguli ar putea fi, în acord cu Constituția, aplicate numai pentru viitor. Aceasta este o realitate ce corespunde exigențelor reglementării legale în statul de drept și care exprimă și caracterul relațiilor dintre stat și cetățean pe care îl consacără jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în chiar materia pensiilor. Curtea a decis, într-adevăr, că „indiferent de aspectele de drept public”, achitându-se de obligația de a vărsa pensiile în conformitate cu legislația în vigoare „statul nu uzează de prerogative discreționare; el se poate compara cu un angajator parte la un contract de muncă reglementat de dreptul privat. În consecință, dreptul unui jandarm la o „pensie privilegiată normală” (F. Lombardo) sau cel al unui magistrat la revizuirea sumei pensiei sale (G. Lombardo) trebuie să fie socotit ca un drept cu caracter civil în sensul art. 6 paragraful 1”<sup>7</sup>.

Înțeles în acest fel, dreptul la pensie, odată stabilit în conformitate cu legea care îl guvernează în momentul actului juridic respectiv, reprezintă un element al statutului juridic al beneficiarului, rezultând dintr-un angajament al statului,

<sup>5</sup> Vezi, de pildă, Decizia nr. 90/1999, „Monitorul Oficial” nr. 489/1999.

<sup>6</sup> Decizia nr. 73 din 19 iulie 1995, în „Monitorul Oficial” nr. 177 din 8 august 1995.

<sup>7</sup> *Cazul Francesco Lombardo contra Italiei și cazul G. Lombardo contra Italiei, în Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, Ediția a treia, Vincent Berger, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2001, pag. 268.

acceptat de beneficiar și, ca și în cazul angajamentelor civile, el nu poate fi modificat unilateral nici măcar prin lege, întrucât ar fi ca o asemenea lege să se aplice retroactiv asupra unor situații consolidate, reprezentând drepturi câștigate aflate sub autoritatea statului de drept, drepturi a căror stabilitate nu poate fi atinsă decât prin încălcarea Constituției.

Dacă o altă soluție ar fi acceptată, ar însemna că, sub diferite pretexte, orice drepturi decurgând din situații juridice create prin lege ar putea fi șterse, reduse, modificate pe calea unei alte legi, în funcție de interese politice, de rațiuni pseudo-economice, de neputința guvernanților de a rezolva corespunzător probleme economice etc.

De altfel, în virtutea principiului neretroactivității, doctrina și jurisprudența românească acceptă fără ezitare supraviețuirea unor reglementări legale vechi, abrogate sau înlocuite expres, în domenii precum regimul juridic al fundațiilor, adopția cu efecte restrânse, regimul publicității imobiliare și atâtea altele.

O întrebare tulburătoare se poate naște, totuși. Este, oare, consacarea constituțională a retroactivității legii de esența definiției statului de drept? Semnatarul acestor rânduri exclude categoric un răspuns afirmativ, nu numai pentru faptul că exemplul Franței a servit, în cele ce precedă, pentru ilustrarea unor elemente ale principiului neretroactivității. În trecut fie spus, astfel cum a constatat Consiliul constituțional francez, această țară, cu o democrație consolidată de secole, a cunoscut, cel puțin sub imperiul Declarației Drepturilor Omului (1789), art. 8, un regim ce conferea principiului în cauză o valoare constituțională<sup>8</sup>.

Pentru România însă, ieșită definitiv de sub dictatura comunistă, consacarea constituțională a neretroactivității legii era, neîndoielnic, singura soluție de garantare a eliminării oricăror abuzuri din opera de legiferare, o condiție a consacării supremației Constituției, de instaurare și consolidare a statului de drept. Statul comunist care și-a început, pe alte tărâmuri, existența practicând condamnarea penală prin analogie, a cunoscut și la noi practici monstruoase, în disprețul aplicării unor principii ale lumii civilizate, dintre care neretroactivitatea n-a încetat nici o clipă să fie proclamată prin art. 1 al Codului civil.

Vom readuce în memoria juriștilor români reglementarea dată prin art. 13 din Legea nr. 59/1974, a fondului funciar, care, în considerarea principiului *nediscriminării* înțeles în mod cinic, a dispus că trecerea în proprietatea statului, potrivit aceluiași text, a terenurilor de orice fel ale persoanelor domiciliat în România, care părăseau definitiv țara, se aplica și în cazul celor astfel plecați înainte de intrarea în vigoare a legii menționate. Un abuz politic lărgit și consolidat prin disprețuirea, prin lege, a unui principiu juridic moștenit, în lumea civilizată, de cel puțin un mileniu și jumătate<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> F. Terré, *op. cit.*, pag. 469, cu trimiterea la deciziile din 1981 și 1982 ale Tribunalului Constituțional.

<sup>9</sup> Astfel cum observă autorii *Tratatului de drept civil (op.cit., pag. 117, nota 2)*, regula neretroactivității și-a găsit expresia încă în Constituția împăraților romani Teodosiu II și Valentinian III, din anul 440.