Revista Universul Juridic ● nr. 5, mai 2020, pp. 58-99

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI - EVOLUȚIA, CARACTERISTICILE ŞI MODUL DE FUNCȚIONARE A ACESTEIA. ANALIZA CÂTORVA ASPECTE CONTROVERSATE ILUSTRATE PRIN CONSIDERENTELE DECIZIEI CURȚII CONSTITUȚIONALE NR. 152 DIN 06 MAI 2020

Mălina TEBIEŞ

Abstract

Starting with the second half of the twentieth century, specialized courts were set up to have the last word on the constitutionality of legal provisions. Of course, people's access to constitutional justice is done in a different way, from one state to another. The only constitutional court in our country plays a particularly important role, being the guardian of compliance of normative acts, which are in force or which are about to become part of the legislative system, with the provisions and principles of the fundamental law. Through an examination of its complex nature, regarding the jurisdictional thesis, we observe a series of fundamental aspects, which prove the character of a jurisdictional authority, but also a mixture of political and legal features. As a "guarantor of the Constitution", the Court could not be subordinated to the legislative, executive or judicial power. With the exponents of the latter, it establishes collaborative relationships in the exercise of its attributions. It was decided for a number of nine judges that make up the Constitutional Court, as it was considered that this number is an optimal one for a functioning collegiate body, in conditions of maximum efficiency and speed. The provisions concerning the organization and functioning of the Court, which are found exclusively in Law no. 47/1992, and not in the constitutional texts, can be amended or even supplemented by an equivalent law as a legal force, ie also an organic law, which must be adopted by the Parliament. The organization and functioning of the Constitutional Court are regulated by legal norms, both by the Supreme Law of the country and by lower normative acts, such as the organic law no. 47/1992 and the regulation that completes it. The attributions of the constitutional court are numerous, as they are regulated by the provisions of art. 146 of the Fundamental Law, but its main importance in a democratic society is reflected in the content of the pronounced decisions. Considering the current socio-political context, we will analize some of the considerations of Decision no. 152 from the 6th of May 2020 of the Constitutional Court, referring in particular to the principle of legality, proportionality and the quality of the judicial provisions.

Keywords: *compliance with the constitutional provisions, complex nature, collaborative relationships, organization of the Court, the quality of the legal provisions, basic principles of legality and proportionality.*

Natura şi funcțiile Curții Constituționale din România în contextul oferit de modelul european de constituționalism

1) Unica instanță constituțională din țara noastră îndeplineşte un rol deosebit de important, fiind gardianul conformității actelor normative, care sunt în vigoare sau care sunt pe cale să devină parte a sistemului legislativ, cu prevederile şi principiile legii fundamentale. Prevederile art. 142 din Constituție consacră rolul acesteia de garant al Constituției, dar nu face nicio referire cu privire la natura autorității publice ori la modul de raportare a sa la celelalte autorități ale statului. Esențială este garantarea independenței Curții, atât în ansamblul său, cât şi raportat la fiecare dintre membrii săi, în parte. În calitate de „garant al Constituției", Curtea nu ar putea fi subordonată puterii legislative, executive sau judecătoreşti. Cu exponenții celei din urmă, aceasta stabileşte raporturi de colaborare în exercitarea atribuțiilor sale. Dând expresie principiului unitate în diversitate, membrii Curții pot emite şi motiva opinii distincte, astfel fiind opiniile separate față de decizia astfel cum a fost adoptată şi argumentată de majoritatea judecătorilor sau opinii concurente, care sunt în acord cu soluția pronunțată, dar se bazează pe un raționament juridic diferit sau cu un rol de completare al celui din considerentele actului pronunțat de Curte. Aceasta se explică tocmai prin raportare la independența fiecărui judecător constituțional în parte, nefiind „de natură să înfrângă autoritatea deciziilor sale".[1]

În ceea ce priveşte poziția în rândul autorităților statale şi natura Curții Constituționale, observăm că un fenomen dezvoltat în cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea a fost apariția democrației şi conturarea statului de drept prin intermediul unor organisme specifice, cum este cel alcătuit din judecători constituționali.[2] Pentru a înțelege această evoluție , vom face o foarte scurtă incursiune istorică. Observăm aşadar că sistemul american s-a dezvoltat şi a fost preluat ca model, influențând o serie de state europene, precum Austria, Elveția, Grecia, țările nordice şi America Latină, Republica Dominicană în anul 1844, Mexic în anul 1847, Argentina în anul 1860, Brazilia în anul 1891. Aşadar, spre finalul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea, au existat încercări ale unor state europene de a institui un control de tip jurisdicțional al constituționalității legilor. Inițial, a avut loc o preluare parțială a modelului american. De pildă, Constituția revizuită a Elveției a instituit protecția efectivă a cetățenilor împotriva actelor cantoanelor care afectau libertatea individual în orice mod. A fost creat aşa-numitul „recurs de drept public", ce putea fi promovat de orice cetățean care se simțea lezat în drepturile sale, de orice act de putere publică, excepție făcând

[1] Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, „Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?", Ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, p. 48.

[2] A se vedea în acest sens O. Duhamel, G. Tusseau, Droit constitutionnel et institutions politique, 5e edition, Editions du Seuil, p. 87 şi următoarele.

actele federale[3]. Cădea în competența Tribunalului federal să judece acest tip de recurs, cu condiția să fi fost epuizate în prealabil toate căile de atac existente la nivelul cantonului respectiv. În Norvegia, pe de altă parte, sistemul american a fost preluat încă din anul 1866, prin intermediul Constituției datând din anul 1814. Acesta a fost confirmat ulterior prin jurisprudența Curții Supreme norvegiene. În timp ce în Grecia, de pildă, Curtea Supremă era unică instanță de judecată care putea să exercite controlul de constituționalitate, în alte state, precum Portugalia, tribunalele şi-au stabilit prerogativa de a refuza aplicarea unei legi neconstituționale, constituționalitatea putând fi controlată în cadrul unui proces pendinte. La începutul secolului al XX-lea, pare să înceapă o a doua etapă a constituționalismului european, creându-se astfel modelul european, având trăsături distincte față de modelul american de justiție constituțională. Prima care materializează această tranziție este Austria, care dezvoltă ideile lui Hans Kelsen[4], prin crearea unei Curți Constituționale special abilitată, în jurul anului 1920. Multe dintre țările europene au urmat ulterior acest model. Acestea şi-au creat ori tribunale ori curți constituționale, cărora le-au atribuit această competență specifică, a analizei constituționalității legilor. Modelul european se impunea întrucât sistemul de drept continental se deosebeşte din anumite perspective esențiale de sistemul de drept anglo-saxon. Astfel, în cadru dreptului continental nu există principiul conform căruia o decizie aparținând unei instanțe superioare este obligatorie pentru toate instanțele de rang inferior din interiorul circumscripției respective. Lipsa acestui principiu putea conduce la divergențe masive între jurisprudența anumitor instanțe, care să aibă ca rezultat incertitudinea şi instabilitatea juridică. Pentru a se evita o astfel de consecință, era nevoie să se concretizeze un tip de control potrivit sistemului continental de drept. Prin urmare, au fost înființate instanțe specializate care să aibă ultimul cuvânt în legătură cu constituționalitatea unor prevederi legale. Desigur, accesul persoanelor la justiția constituțională se face într-un mod diferit, de la un stat la altul. În timp ce în Spania şi Germania au fost reglementate atât procedura recursului direct, cât şi a recursului indirect, prin intermediul instanțelor de judecată, în state precum Italia sau România, există doar posibilitatea exercitării recursului indirect, iar în țări ca Polonia, strict pe calea recursului individual direct[5].

---

[3] Acestea aveau un regim distinct, reglementat prin textul constituțional.

[4] Hans Kelsen este considerat unul dintre juriştii importanți ai secolului al XX-lea. Cartea sa intitulată „Pura Teorie a Dreptului" - „Reine Rechtslehre" a fost publicată în două ediții; teoria prezentată de acesta este recunoscută pe scară largă, miezul acesteia fiind următorul: ierarhizarea dreptului, fiind cultivată noțiunea de „normă de bază (Grundnorm)" - o normă ipotetică, presupusă de teorie. Aflate într-o ierarhie, toate normele „inferioare" dintr-un sistem juridic, începând cu dreptul constituțional, trebuie să fie subordonate celei dintâi şi să îşi obțină într-un oarecare mod autoritatea sau obligativitatea. Teoria dreptului pur este considerată printre cele mai originale contribuții aduse de Hans Kelsen la teoria juridică, fiind probabil cea mai influentă teorie a dreptului produsă în secolul al XX-lea.

[5] Bianca Selejan-Guțan, „Excepția de neconstituționalitate", Editura C.H. Beck, Bucureşti.

Constatăm că există o serie de însuşiri ale justiției constituționale care se referă la modul în care este înfăptuit controlul constituționalității şi în sarcina cui cade această atribuție, însuşiri tipice modelului curților constituționale sau modelului european. Astfel, prima caracteristică a acestei forme de justiție constă în aceea că se înfăptuieşte prin intermediul unui organ unic, specializat, independent, cu statut propriu şi autonom. O a doua caracteristică relevă faptul că justiția constituțională este exclusivă şi concentrată, adică deține monopolul contenciosului constituțional, domeniu în care alte instanțe nu au nicio prerogativă[6]. Tipic justiției constituționale este faptul că se realizează printr-o jurisdicție specială, care are reguli proprii de procedură, determinate atât de natura litigiului, dar şi de autoritatea care este învestită să îl soluționeze. O altă însuşire a justiției constituționale este dată de configurația organului competent, care deține o putere independentă, din punct de vedere organic, ce nu se află în vârful nici unei ierarhii jurisdicționale, având o configurație diferită față de instanțele de judecată de drept comun"[7]. Pe de altă parte, din punct de vedere funcțional, există unele legături cu organele de jurisdicție, legături care sunt de colaborare, iar nu de subordonare. O ultimă caracteristică este cea privind legitimitatea judecătorilor constituționali, conferită de faptul că judecătorii constituționali sunt desemnați de către autoritățile statale, autorități care diferă de la un stat la altul[8].

În doctrina de specialitate este reținută o triplă rațiune a curților constituționale, pe deplin aplicabilă şi instanței de contencios constituțional din România, respectiv de a fi „o autoritate jurisdicțională, politică sau politico-juridică."[9] La nivel terminologic, legea organică oferă câteva indicii cu caracter general, precum cel referitor la atributul Curții de a fi „unica autoritate de jurisdicție constituțională", „independentă față de orice altă autoritate publică." Printr-o examinare a naturii complexe a acesteia, cu privire la teza jurisdicțională, observăm o serie de aspecte fundamentale: în primul rând, organizarea şi funcționarea Curții Constituționale sunt reglementate de norme juridice, atât de legea supremă a țării, cât şi de acte normative inferioare, precum legea organică nr. 47/1992 şi regulamentul care o completează. Un al doilea argument este acela conform căruia rolul instanței constituționale este de a răspunde la fiecare problemă juridică- cu care este aceasta sesizată- printr-un raționament juridic, o argumentare complexă. În al

---

[6] *Ibidem*, p. 68.

[7] *Ibidem*, p. 79.

[8] De pildă, în Germania, jumătate din membrii Curții Constituționale Federale sunt aleşi de Bundestag, care este camera inferioară a parlamentului Republicii Federale Germania şi jumătate de Bundesrat, ce este un organism legislativ care reprezintă cele şaisprezece landuri (state federate) din Germania la nivel național; în Italia o treime din judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de Preşedintele Republicii, o treime de Parlament, în şedință comună şi o treime de instanțele de drept comun şi de contencios administrativ.

[9] Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, „Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?", Ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, p. 49.

treilea rând, natura jurisdicțională a Curții este susținută de faptul că această instanță pronunță dreptul, întrucât conform prevederilor art. 147 alin (4) din Constituție , „deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor." Acestea reprezintă aşadar un izvor de drept, din momentul publicării lor fiind opozabile *erga omnes*, ceea ce înseamnă că toți subiecții de drept sunt obligați să respecte soluția pronunțată prin intermediul actului normativ respectiv. Mai mult, „autoritatea de lucru judecat ce însoțeşte actele jurisdicționale, deci şi deciziile Curții Constituționale, se ataşează nu numai dispozitivului, ci şi considerentelor pe care se sprijină acesta." De aici rezultă obligativitatea respectării conținutului acestora, astfel că „Parlamentul, Guvernul, instanțele judecătoreşti, respectiv autoritățile şi instituțiile publice urmează, în aplicarea legii criticate, să respecte cele stabilite de Curte"[10]. Mai mult, în ceea ce priveşte judecătorii şi procurorii, în sarcina acestora incumbă în mod direct obligația de a respecta conținutul deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională, prin raportare la textul art. 99 lit. ş) teza întâi din Legea 303/2004 privind statutul judecătorilor şi procurorilor[11], care statuează că nerespectarea deciziilor Curții Constituționale se încadrează în sfera abaterilor disciplinare săvârşite de către magistrați, aceştia având aşadar obligația expresă de a se supune conținutului deciziilor instanței constituționale, de care nu pot face abstracție, în caz contrar comportamentul acestora fiind considerat abatere disciplinară şi fiind sancționat conform legii.

Soluționarea litigiilor care presupun raportarea la anumite texte din legea fundamentală conferă natura jurisdicțională Curții, fiindcă şi aceasta este tot un act normativ. În cazul controlului de constituționalitate, instanța este chemată să soluționeze un conflict ivit între legi, ordonanțe, regulamente parlamentare ori tratate internaționale care fac parte din ordinea de drept, pe de o parte şi Constituție, pe de altă parte, iar aceasta se va pronunța asupra constituționalității prevederilor respective, declarându-le ca fiind în acord sau în dezacord cu dispozițiile constituționale. De asemenea, în ipoteza judecării unei cauze care presupune intervenția unui text, de pildă situația în care există un conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice, în ipoteza constatării existenței unei situații conflictuale, va analiza dacă aceasta rezultă în mod direct din textul constituțional. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 5 martie 2014[12], Curtea a statuat că „neîndeplinirea unor obligații de sorginte legală nu generează automat un conflict juridic de natură constituțională, întrucât eventuala ignorare a unei astfel de competențe a unei instituții sau autorități publice, fie ea nominalizată în chiar Titlul III al Constituției României, nu reprezintă *eo ipso* o problemă de constituționalitate, ci

[10] Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, publicată în M. Oficial. nr. 440 din 23 iunie 2011.

[11] Astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 7/2019.

[12] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257 din 9 aprilie 2014.

una de legalitate, pentru că, raportul acestora poate fi cenzurat în fața instanțelor de judecată". Aşadar, obiectul acestui control este reprezentat în mod exclusiv de probleme de constituționalitate, iar nu de legalitate, cele din urmă rămânând în competența instanțelor de judecată de drept comun[13]. Nu în ultimul rând, un argument util în susținerea caracterului jurisdicțional îl reprezintă autoritatea de lucru judecat a deciziilor pronunțate de către Curte în activitatea sa, care determină atributul de autoritate de jurisdicție a instanței constituționale, în mod asemănător cu organismul Consiliului Constituțional din Franța, care emite decizii având aceeaşi trăsătură[14].

Sub aspectul jurisdicției constituționale, pe parcursul timpului, s-au impus, aşa cum am menționat anterior, două modele: cel american, care păstrează plenitudinea de jurisdicție a instanțelor judecătoreşti, respectiv cel european, care arogă unei instanțe specializate competența de a judeca toate cauze care au ca obiect constituționalitatea legilor. Curțile Constituționale europene îşi manifestă caracterul unic prin aceea că, de regulă, sunt autorități publice distincte față de oricare dintre organele prin care se exercită oricare dintre puterile statului concretizate în cadrul democrației constituționale: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească. Prin urmare, justiția constituțională în România reprezintă o activitate specializată, distinctă de cea specifică autorității judecătoreşti şi exercitată în mod independent şi separat față de toate celelalte puteri statale[15].

Curtea Constituțională a României se supune numai Constituției şi legii organice de organizare şi funcționare a sa, Legea nr. 47/1992, iar competența sa este stabilită de art. 146 din Legea fundamentală şi de legea organică. Curtea Constituțională este singura autoritate competentă în materia controlului de constituționalitate, fiind exclusă orice partajare sub acest aspect cu instanțele de drept comun[16]. Desigur, în privința analizării condițiilor de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate şi exprimării opiniei asupra acesteia, instanțele judecătoreşti sunt partenerii săi în exercitarea controlului de constituționalitate în sensul că acestea trebuie să conlucreze cu jurisdicția constituțională ori de câte ori în fața lor se ridică o excepție de neconstituționalitate[17]. Însă, competența de a

[13] În cauza amintită, competența îi revenea instanței de contencios administrativ, prin raportare la obiectul cauzei- emiterea de către prefect a unei decizii de revocare a mandatului de primar.

[14] A se vedea în acest sens D. Rousseau, „Droit du contenxieux constitutionnel, edition Montchrestien, Paris, 1998, p. 53-54.

[15] Există unele state, ca Slovenia sau Germania, în care autoritatea de control al constituționalității legilor este o parte componentă a sistemului judiciar.

[16] Decizia nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, par. 69 sau Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 7 iunie 2018, par. 70.

[17] Decizia nr. 713 din 9 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 19 aprilie 2018, par. 27.

exercita controlul de constituționalitate aparține unicei autorități de jurisdicție constituțională, şi anume Curtea Constituțională. De altfel, aceasta corespunde perfect modelului european de control al constituționalității, în cadrul căruia este exclusă competența instanțelor judecătoreşti să exercite un asemenea control, întrucât această activitate revine curților constituționale specializate, înființate în acest scop[18]. În această calitatea a sa, de unică autoritate de jurisdicție constituțională, independentă, Curtea se supune numai Constituției şi legii sale organice, fiind singura îndreptățită să hotărască, asupra competenței sale, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin. Mai mult, competența sa nu poate fi contestată de nicio autoritate publică[19].

Pe de altă parte, observăm că, în mod complementar, instanțele de contencios administrativ, având în vedere întinderea competenței sale funcționale şi materiale, nu au competența de a interpreta şi aplica normele constituționale şi, prin urmare, de a soluționa raporturi pure de drept constituțional, respectiv situații în care sunt incidente numai norme constituționale. Instanțele de contencios administrativ au competența de a verifica doar conformitatea actului administrativ cu legea, iar nu cu prevederile constituționale. Acestea din urmă efectuează un control de legalitate *stricto sensu*, şi nu de constituționalitate[20]. Numai Curtea Constituțională are competența de a soluționa raporturi pure de drept constituțional şi, în consecință, de a decide cu privire la întinderea atribuțiilor constituționale ale autorităților publice de rang constituțional; de aceea, în legătură cu această chestiune, competența instanțelor de contencios administrativ este exclusă[21].

Organizarea, componența şi funcționarea instanței constituționale

Structura Curții Constituționale a României este reglementată de art. 142 alin. (1) din Constituție, care stabileşte funcția Curții Constituționale, aceea de garant al supremației Constituției şi de art. 5 din Legea nr. 47/1992, care tratează organizarea Curții. Aşadar, Curtea Constituțională este o autoritate publică politico-jurisdicțională care se situează în afara sferei puterii legislative, executive sau judecătoreşti, aceasta reprezentând o particularitate a sa. Rolul acesteia este acela de a asigura supremația Constituției, ca lege fundamentală a statului de drept, având sarcina de a veghea ca toate autoritățile publice, componente ale

[18] Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, par. 71.

[19] Decizia nr. 713 din 9 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 19 aprilie 2018, par. 17.

[20] Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 7 iunie 2018, par. 71.

[21] Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, par. 74.

puterilor statale, să respecte normele şi principiile redate de legea fundamentală; în plus, i-au mai fost atribuite şi alte prerogative precum cele care vizează raporturile dintre cele trei puteri ori dintre stat şi societate.[22] În ceea ce priveşte exercitarea rolului său, Curtea dispune de modalități de control jurisdicțional al supremației Constituției, activitate ce se aseamănă jurisdicției unei instanțe judecătoreşti. Aşadar, procedurile prin care se înfăptuiesc atribuțiile Curții au trăsăturile procedurilor judecătoreşti, iar în exercitarea atribuțiilor specifice, judecătorii sunt independenți şi inamovibili. Acest lucru nu are nicidecum semnificația exercitării funcției puterii judecătoreşti sau a existenței posibilității de control judiciar, exercitat de către instanțele de judecată, asupra deciziilor pronunțate de către Curtea Constituțională, care sunt obligate să le respecte, neexistând posibilitatea de a face abstracție de conținutul acestora.

O întrebare firească este aceea dacă în prezent ar putea fi modificată legea de organizare şi funcționare a instanței constituționale de către Parlament. Astfel cum am menționat, atât organizarea, cât şi funcționarea Curții sunt reglementate prin art. V din Constituție şi prin Legea nr. 47/1992. În ceea ce priveşte prevederile având ca obiect aceleaşi aspecte, din Constituție, este evident că ele nu ar putea fi modificate decât într-un singur mod, respectiv prin revizuirea legii fundamentale. Prin urmare, eventuale schimbări în legătură cu structura Curții Constituționale, a modului de numire, dar şi a duratei şi a garanțiilor oferite judecătorilor ori eventuala eliminare a vreuneia dintre atribuțiile conferite Curții nu s-ar putea înfăptui printr-o lege, fie ea ordinară sau organică, ci numai printr-o lege specială de revizuire a Constituției. Această procedură prezintă o serie de particularități, diferite de cele valabile în procesul de adoptare a legilor în general. Aşadar, sunt stabilite expres următoarele: titularii inițiativei de revizuire, procedura în sine şi limitele revizuirii. Ceea ce este interesant este rolul Curții însăşi în cadrul revizuirii, prin raportare la următoarele aspecte: în primul rând, Curtea este cea care exercită, din oficiu, controlul de constituționalitate al inițiativelor de revizuire, aşa cum este reglementat prin dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituție, iar în al doilea rând, tot aceasta controlează legea de revizuire a Constituției, adoptată de către Parlament, aşa cum este prevăzut în cadrul art. 23 din Legea nr. 47/1992. Pe de altă parte, arătăm că dispozițiile care au ca obiect organizarea şi funcționarea Curții, care se regăsesc în mod exclusiv în Legea nr. 47/1992, iar nu în textele constituționale, pot fi modificate sau chiar completate printr-o lege echivalentă ca forță juridică, adică tot o lege organică care trebuie adoptată de către Parlament. În această ipoteză, nu există obligația puterii legislative de a consulta Curtea Constituțională, deşi există posibilitatea sesizării acesteia în legătură cu neconstituționalitatea legii adoptate, înainte de promulgarea acesteia- art. 146 lit. a) din Constituție sau ulterior promulgării, pe calea controlului a posteriori, astfel cum este prevăzut prin art. 146

[22] Un bun exemplu îl constituie atribuția menționată la lit. j) din cadrul art. 146 din Constituție, aceea de a verifica îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

lit. d) din Constituție. Totodată, o altă consecință a revizuirii Constituției din anul 2003 a fost reglementarea unor atribuții flexibile ale Curții. Aşadar, prin raportare la sintagma „şi alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții”[23], a fost modificat articolul care stabilea în mod limitativ prerogativele Curții, fiind permisă deci adăugarea unor noi atribuții în favoarea acesteia, însă doar prin legea sa organică.[24] Un alt argument în sprijinul acestei opinii este istoricul modificărilor suferite până în momentul actual de către legea organică. Constatăm în această privință că, în decurs de cinci ani de la adoptarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, s-au făcut resimțite o serie de neajunsuri. De asemenea, unele aspecte necesitau o împrospătare, motiv pentru care a fost adoptată Legea nr. 138/1997 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 47/1992, a cărei menire a fost în principal cea de a introduce anumite precizări privind atribuțiile instanței de contencios constituțional. Totodată, a avut loc o modificare importantă care privea soluționarea controlului de constituționalitate, reflectată în conținutul art. 8 din lege, prin care judecata în plen s-a extins şi la această atribuție. Un alt plus de valoare adus prin legea modificatoare nr. 138/1997 este introducerea procedurii-filtru, ca atribut al instanțelor de judecată, prin noua formulare a dispozițiilor din art. 23 din legea organică. O altă modificare substanțială a legii organice pe axa temporală este cea efectuată pe calea adoptării Legii nr. 177/2010 , prin care a fost eliminată posibilitatea instanței de a suspenda judecarea litigiului în cadrul căruia fusese invocată excepția de neconstituționalitate. Aceste acte normative care au forță juridică similară cu cea a Legii nr. 47/1992 au avut ca efect schimbarea unor prevederi din conținutul legii organice a Curții sau adăugarea unor dispoziții noi, statuând un precedent care permitea aşadar modificarea Legii nr. 47/1992.

Pe de altă parte, compunerea Curții Constituționale este prevăzută de art. 142 alin. (2) din Constituție şi art. 7 alin. (1) din Legea nr. 47/1992. Conform acestor prevederi, Curtea se compune din 9 judecători, care, din rândul lor, aleg un preşedinte. Există autori care susțin că structura, ca şi organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, sunt inspirate după modelul Consiliului Constituțional din Franța[25]. În opinia noastră, există particularități, precum faptul că în Consiliul Constituțional francez sunt cuprinşi şi anumiți membri de drept, iar procedura şi condițiile de numire a acestora sunt diferite, ceea ce dovedeşte că o atare susținere are un caracter îndoielnic. Judecătorii sunt numiți pentru un mandat care durează 9 ani de zile, care nu poate fi nici prelungit, nici reînnoit.

---

[23] Art. 146 lit. l) din Constituție.

[24] Conform art. 76 alin. (1) din Constituție, legile organice se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.

[25] A se vedea, în acest sens, Tudor Drăganu - Drept constituțional şi instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, 1998, p. 308.

S-a optat pentru un număr de nouă judecători care compun Curtea Constituțională, întrucât s-a considerat că acest număr este unul optim pentru un organism colegial funcțional, în condiții de maximă eficacitate şi celeritate, impuse de specificul justiției constituționale. Criteriile pe baza cărora se face numirea membrilor Curții Constituționale sunt prevăzute în cuprinsul art. 143 al Constituției. Potrivit acestui text, judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior şi înaltă competență profesională. Judecătorii constituționali sunt numiți astfel: trei judecători sunt numiți de Camera Deputaților, alți trei judecători de Senat şi trei judecători de Preşedintele României, astfel cum este menționat în art. 142 alin. (3) din Constituție. Fiecare din cele trei autorități publice are aşadar dreptul să numească câte trei judecători. Există o opinie conform căreia ,,acest mod de desemnare a judecătorilor Curții Constituționale este de natură să asigure o compunere democratică şi cât mai reprezentativă, întrucât exprimă opțiunile celor mai înalte autorități publice care întrunesc trăsătura legitimității electorale existente în cadrul statului".[26] Chiar prin conținutul unei Decizii pronunțate de către Curte, respectiv Decizia nr. 1/1995[27], însăşi organul abilitat să efectueze controlul constituționalității legilor a reținut că legitimitatea acestui control ,,decurge din alegerea sau numirea judecătorilor constituționali exclusiv de către autorități constituționale alese direct de către popor".[28]

Pe parcursul timpului au fost formulate şi o serie de critici, în sensul în care numirea judecătorilor constituționali ar fi lăsată la libera apreciere a unor organe politice, astfel că ar exista pericolul subordonării factorului politic. În legătură cu acestea, vom face două tipuri de observații. În primul rând, trebuie menționat faptul că atât Constituția, cât şi Legea privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale statuează principii esențiale şi garanții privind neutralitatea şi independența judecătorilor Curții Constituționale, tocmai pentru a permite acestora să îşi exercite în mod obiectiv prerogativele şi să efectueze un filtru al constituționalității fără influențe externe. Conform prevederilor art. 1 alin (3) din Legea nr. 47/1992, ,,Curtea Constituțională este independentă față de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituției şi prezentei legi", ceea ce denotă faptul că independența judecătorilor constituționali ,,derivă din calitatea inerentă a justiției constituționale, de a se supune exclusiv Constituției şi legii sale organice"[29]. În acest sens, pot fi menționate prevederile Legii nr. 47/1992, legea organică a Curții, conform cărora: ,,competența Curții Constituționale nu poate fi contestată de nicio autoritate publică", astfel cum este reglementat prin art. 3

[26] Tudorel Toader şi Marieta Safta.

[27] publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 2005.

[28] Extras din Decizia nr. 1/1995 a CCR.

[29] Extras din I. Deleanu, ,,Instituții şi proceduri constituționale- în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, p. 818.

alin (3) din lege; „Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale", principiu statuat prin art. 3 alin (2) din aceeaşi lege; „judecătorii Curții Constituționale nu pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluțiilor", astfel cum este prevăzut în cadrul art. 61 alin (2) din lege; de asemenea, printre îndatoririle de bază ale judecătorilor constituționali se regăseşte obligația „de a-şi îndeplini funcția încredințată cu imparțialitate şi în respectul Constituției", aşa cum este reglementat prin prevederile art. 64 alin (1) lit. a) din Legea nr. 47/1992. În plus, mai există o serie de garanții, precum faptul că judecătorii trebuie să comunice preşedintelui Curții Constituționale „orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită", obligație reglementată de art. 64 alin (1) lit. b) din lege. De asemenea, judecătorii trebuie să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrare independenței şi demnității funcției lor, astfel cum statuează acelaşi articol, în cadrul lit. f) a alin (1) din lege. Nu în ultimul rând, este reglementat faptul că stabilirea abaterilor disciplinare ale judecătorilor, a sancțiunilor şi a modului de aplicare a acestora este de competența exclusivă a plenului Curții Constituționale, în cuprinsul art. 65 din Lege. În al doilea rând, trebuie avut în vedere modul de constituire a celor două Camere, Camera Deputaților şi Senatul, respectiv desemnarea Preşedintelui României, întrucât aceştia sunt titularii dreptului de a numi judecătorii constituționali, fiecare organ al statului numind câte trei judecători, aşa cum am arătat. Astfel, în cuprinsul art. 1 al Legii nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților şi al senatorilor, modificată prin Legea nr. 30 din 27 martie 2017, este prevăzut în mod expres că „Deputații şi senatorii sunt reprezentanți aleşi ai poporului român, prin care acesta îşi exercită suveranitatea, în condițiile prevăzute de Constituție şi de legile țării, respectiv faptul că „în exercitarea mandatului deputații şi senatorii sunt în serviciul poporului." Aceasta semnifică faptul că atât membrii Camerei Deputaților, cât şi membrii Senatului sunt aleşi de către popor, aceştia reprezentând voința generală a națiunii. Astfel, potrivit Legii 208/2015, „alegerile parlamentare în România se desfăşoară cu respectarea caracterului universal, egal, direct, secret şi liber exprimat al votului, în condițiile prezentei legi", iar „cetățenii români au dreptul de vot şi de a fi aleşi, indiferent de rasă, sex, naționalitate, origine etnică, limbă vorbită, religie, opinie politică, avere sau origine socială, conform Constituției şi legislației în vigoare". Mai mult, „cetățenii români cu domiciliul sau reşedința în străinătate îşi exercită dreptul de vot în condițiile prezentei legi." Întrucât parlamentarii sunt aleşi prin exercitarea dreptului de vot, având un caracter direct şi liber exprimat, considerăm că aceştia sunt cei care exprimă voința poporului, fiind aleşi pe baza unor principii democratice, motiv pentru care cetățenii sunt reprezentați de către membrii celor două camere ale Parlamentului. În opinia noastră, numirea de către cele două Camere a judecătorilor constituționali reprezintă un fel de numire indirectă a acestora, făcută de către întreg poporul, chiar dacă este vorba despre candidați propuşi de către

partidele politice. Importantă este alegerea liberă, care poate fi făcută de către fiecare cetățean cu drept de vot al țării, prin care este asigurată eficacitatea şi aplicarea principiului reprezentativității. De asemenea, în legătură cu instituția Preşedintelui, art. 81 din Constituție statuează următoarele: „preşedintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat"; „este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale", iar „în cazul in care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur", fiind „declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi". Considerăm de asemenea că votul universal şi liber exprimat semnifică reprezentativitatea în persoana preşedintelui statului. În ceea ce priveşte procedura de numire a judecătorilor de către Camera Deputaților şi de Senat, art. 5 alin. (5) din Legea nr.47/1992 prevede că propunerile de candidatură se pot depune la Comisia juridică a fiecărei Camere, de grupurile parlamentare, de deputați şi de senatori. Astfel, oricare deputat ori senator sau grup parlamentar poate depune orice candidatură la funcția de judecător la Curtea Constituțională, cu condiția ca aceasta să se conformeze dispozițiilor art. 143 din Constituție, aşadar indiferent dacă este vorba despre candidatura unuia dintre aceştia ori a altei persoane. Ceea ce este interesant este că deputații, respectiv senatorii ori grupurile parlamentare au rolul unui prim filtru, în sensul că aceştia sunt cei care apreciază, cu titlu preliminar, dacă sunt îndeplinite condițiilor stabilite de art. 143 din Constituție de către candidați. Ulterior, dacă se constată respectarea lor, aceştia au îndatorirea de a înainta candidaturile respective la Comisia juridică. A interzice unui deputat sau unui senator să depună propria candidatură, respectiv a condiționa depunerea de susținerea altui parlamentar, pe lângă faptul că ar institui o regulă pur formală, ar fi de natură să adauge o condiție suplimentară celor care trebuie avute în vedere la depunerea candidaturii, condiții expres şi limitativ prevăzute de art. 143 din Constituție în privința numirii judecătorilor la Curtea Constituțională, şi anume „pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională şi o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior". În timp ce primele două criterii, pregătirea în domeniul juridic şi competența profesională ni se par elemente absolut obligatorii, care trebuie întâlnite în persoana judecătorului constituțional, cel de-al treilea criteriu menționat merită nuanțat. Aşadar, 18 ani este într-adevăr o perioadă suficient de îndelungată, pe parcursul căreia se pot dobândi aptitudini profesionale calitative. Pe de altă parte, observăm că există două posibilități, cea de-a doua fiind ca persoana propusă pentru ocuparea funcției de judecător al Curții Constituționale să fi funcționat ca şi cadru didactic la nivelul învățământului superior. Legiuitorul constituțional face această mențiune, în privința căreia avem unele rezerve. În opinia noastră, simplul fapt că s-a prestat o activitate corespunzătoare învățământului juridic superior, nu este în toate cazurile

suficientă pentru dobândirea unor aptitudini similare cu cele dobândite de un practician al dreptului pe parcursul exercitării unei profesii juridice. Nu contestăm nicidecum nivelul de cunoştinţe juridice sau de pregătire deţinute de către o astfel de persoană, însă considerăm că provocările întâmpinate în activitatea practică sunt mai numeroase şi mai diverse. În continuare, observăm că art. 5 alin (5) din Legea nr. 47/1992 nu distinge în sensul restrângerii dreptului de a depune candidaturi la o anumită Cameră sau alta a Parlamentului, în funcţie de calitatea pe care o au subiecţii având acest drept, respectiv aceea de deputat sau cea de senator, după caz. Dacă am accepta interpretarea potrivit căreia numai deputaţii sau grupurile parlamentare din Camera Deputaţilor pot depune candidaturi la Comisia juridică a Camerei Deputaţilor, şi numai senatorii sau grupurile parlamentare din Senat, pot depune candidaturi la Senat, ar avea loc instituirea unor reguli procedurale noi, în legătură cu propunerea sau numirea judecătorilor constituţionali, cu încălcarea dispoziţiilor art. 61 din Constituţie, privind rolul Parlamentului, care statuează că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării", dar şi că „parlamentul este alcătuit din Camera Deputaţilor şi Senat", precum şi ale art. 142 din Constituţie, privind rolul Curţii Constituţionale, în calitate de garant suprem al Constituţiei.[30] Aşadar, numirea în calitate de judecător se face de fiecare Cameră a Parlamentului, la propunerea Biroului Permanent al Camerei respective şi pe baza recomandării Comisiei juridice, cu votul majorităţii membrilor prezenţi, aşa cum este stabilit prin prevederile art. 5 alin. (4) din Legea nr. 47/1992. Este de observat că luarea unei decizii prin întrunirea majorităţii de vot ai membrilor prezenţi a fost reglementată ca urmare a modificării Legii nr. 47/1992, prin Legea nr. 66/2018, întrucât anterior acestei modificări, judecătorul Curţii Constituţionale era numit în funcţie cu votul majorităţii membrilor Camerei respective. În plus, Prin Decizia nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.318 din 11 mai 2015, Curtea a statuat că „sub aspectul majorităţii de vot, legiuitorul constituant a stabilit că regula - principiul - pentru adoptarea hotărârilor parlamentare este întrunirea unei majorităţi simple (majoritatea membrilor prezenţi)", arătând şi că excepţia, este „de strictă interpretare - *exceptio est strictissimae interpretationis*". Aşadar, „actele normative infraconstituţionale nu pot prevedea alte majorităţi de vot decât cele reglementate prin textul Constituţiei; din contră, acestea trebuie să se subsumeze cadrului constituţional existent, iar emitentul acestora nu poate aprecia ca, de la caz la caz, în funcţie de importanţa pe care o ataşează el însuşi domeniului respectiv, adoptarea hotărârilor să fie realizată prin apelarea la alte majorităţi de vot decât cele stabilite prin Constituţie"[31]. Pentru

[30] A se vedea în acest sens Decizia nr.475 din 29 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 602 din 8 august 2016.

[31] Extrase din considerentele Deciziei nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2015.

numirea judecătorilor de către Preşedintele României, constatăm că nu se prevăd reguli de procedură în cadrul legii. În plus, decretele Preşedintelui privind numirea judecătorilor la Curtea Constituțională sunt excluse din sfera controlului judecătoresc în privința verificării îndeplinirii condiției „înaltei competențe profesionale”[32]. Se consideră că această condiție este îndeplinită în mod implicit, dacă a fost făcută alegerea persoanei respective.

În legătură cu verificarea condițiilor constituționale şi legale pe care persoana numită în funcția de judecător constituțional trebuie să le întrunească, marja de apreciere a Preşedintelui României, a Senatului şi a Camerei Deputaților în exercitarea atribuției de a numi judecătorii constituționali, aceasta are un dublu obiect. Aşadar, nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condițiilor obiective, care pot fi stabilite prin raportare la situația de fapt caracteristică şi la datele persoanei în cauză, şi anume încadrăm aici studiile juridice şi vechimea în domeniul juridic, ci vizează şi aspecte de oportunitate, în privința „înaltei competențe profesionale”, în legătură cu care apreciază organul statal care face numirea, aici intervenind factorul de natură subiectivă. Nu există nişte criterii expres prevăzute sau nişte calități numite ce trebuie întrunite de acela care va fi numit judecător constituțional, din acest punct de vedere, al înaltei competențe profesionale. Credem că legiuitorul a presupus că organele care au această atribuție a verificării condițiilor statuate de textul art. 143 din Constituție au suficientă experiență şi vor reuşi întotdeauna să facă o apreciere corectă.

Constituția consacră atât independența, cât şi inamovibilitatea judecătorilor Curții Constituționale şi prevede că funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior. De asemenea, potrivit art. 40 alin (3) din Constituție, judecătorii Curții Constituționale nu pot face parte din partide politice. Această din urmă condiție pare să înlăture, la o primă vedere, suspiciunile create în legătură cu titularii dreptului de a numi judecătorii Curții. Totuşi, aceasta este o condiție care priveşte numirea în funcție a oricărui magistrat, aşa cum este ilustrat prin dispozițiile Legii nr. 303/2004 privind organizarea judiciară, prin aceea că ,,judecătorii şi procurorii nu pot să facă parte din partide sau formațiuni politice şi nici să desfăşoare sau să participe la activități cu caracter politic.” Mai mult decât atât, ,,aceştia sunt obligați ca în exercitarea atribuțiilor să se abțină de la exprimarea sau manifestarea, în orice mod, a convingerilor lor politice.” Prevederile menționate fac să păleasca oarecum acest ultim criteriu care trebuie îndeplinit de judecătorii constituționali, prin raportare la sfera de aplicabilitate a sa, deoarece condiția trebuie îndeplinită de toți magistrații din țara noastră, fie ei judecători de primă instanță sau având un grad mai înalt, procurori sau judecători constituționali. În acest sens, considerăm că este utilă reglementarea expresă concretizată prin prevederile art. 62 din Legea

[32] A se vedea în acest sens conținutul Deciziei nr. 459 din 16 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 30 septembrie 2014.

nr. 47/1992, din care rezultă expres interdicția de a fi membru al unui partid politic sau de a susține o astfel de formațiune, ulterior momentului depunerii jurământului, în ceea ce îi priveşte strict pe membrii Curții Constituționale. Aşadar, „în cazul în care candidatul ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data numirii, din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este." Aceste dispoziții instituie obligația de ingratitudine a judecătorilor constituționali față de partidele politice care i-au propus şi subliniază principiul independenței acestora, atât la nivel personal, subiectiv, cât şi la nivelul autorității publice în ansamblul său, care are ca obiectiv obținerea şi menținerea încrederii în actul de justiție constituțională a tuturor cetățenilor acestei țări.

Alte câteva aspecte, cu privire la cei care au fost numiți judecători constituționali, merită să fie menționate. Aşadar, în primul rând, statutul judecătorilor Curții Constituționale, reglementat prin art. 63 alin (1) din Legea nr. 47/1992 prevede obligația acestora de a depune, în fața Preşedintelui României şi a preşedinților celor două Camere ale Parlamentului, jurământul prin care aceştia îşi asumă pe de o parte să respecte şi să apere Constituția, iar pe de altă parte, să îşi îndeplinească, în mod imparțial şi potrivit bunei-credințe, obligațiile de judecător al Curții Constituționale. În conformitate cu art. 64 din Legea nr.47/1992, judecătorii Curții Constituționale sunt obligați, printre altele, să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor, să nu ia poziție publică sau să dea consultații în probleme de competența Curții, să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrare independenței şi demnității funcției lor. În privința acestora, considerăm că obligațiile sunt valabile pentru toți magistrații din România, astfel cum este prevăzut prin Legea 303/2004 şi prin Codul deontologic al acesteia. Prin urmare, aceste obligații menționate sunt imperative şi incumbă atât judecătorilor care fac parte din instanțele de judecată de drept comun, cât şi celor constituționali.

La un alt nivel, prin raportare la dispozițiile art. 66 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, reținem faptul că judecătorii Curții Constituționale se bucură de imunitate, neputând fi reținuți, arestați, percheziționați sau trimişi în judecată penală decât cu încuviințarea plenului Curții Constituționale, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, aceasta fiind o caracteristică specific, ce îi deosebeşte de ceilalți judecători. Încuviințarea plenului Curții Constituționale se dă cu votul a două treimi din numărul judecătorilor Curții Constituționale, după ascultarea judecătorului în cauză. Mai menționăm aspectul că în caz de comitere a unor infracțiuni, urmărirea penală şi trimiterea în judecată a judecătorilor Curții se face în mod exclusive de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, iar competența de judecată îi aparține Înaltei Curți de Casație şi Justiție, prin raportare la criteriul competenței personale menționat de Codul de procedură penală. De asemenea, judecătorii nu

pot fi traşi la răspundere pentru opiniile şi voturile exprimate la adoptarea soluțiilor, astfel cum este reglementat prin art. 61 alin (2) din Legea nr. 47/1992. Considerăm că aceştia sunt specialişti ai dreptului, iar faptul că şedințele de judecată care trebuie soluționate de plenul Curții se desfăşoară în prezența tuturor judecătorilor Curții, „afară de situațiile în care sunt implicați în mod justificat”[33], care vor pronunța hotărârea după îndelungi deliberări, asigură o justă soluționare a cauzelor. Durata mandatului judecătorilor Curții Constituționale este de 9 ani, aşa cum este prevăzut în cadrul art. 142 alin. (2) din Constituție, durată ce a fost considerată potrivită în vederea asigurării unei continuități a activității în cadrul Curții Constituționale şi optimă pentru calitatea deciziilor şi a hotărârilor pronunțate de Curte. Nuanța regăsită în interiorul dispozițiilor art. 142 alin. (5) din Constituție este benefică în opinia noastră, respectiv: „Curtea Constituțională se înnoieşte cu o treime din judecătorii ei, din 3 în 3 ani”. Acest sistem prezintă avantajul că „permite îmbinarea experienței şi continuității cu noile tendințe”[34]. Prin urmare, există mereu un suflu nou, prin această schimbare a compunerii Curții, dar în acelaşi timp sunt prezervate continuitatea şi stabilitatea. Constatăm că durata mandatului judecătorilor Curții Constituționale acoperă durata a mai mult de două mandate ale Preşedintelui şi, respectiv, a două mandate ale Camerelor Parlamentului. Se creează o posibilitate reală pentru fiecare judecător ca, în exercitarea mandatului său, să se desprindă de eventualele afinități formate în legătură cu opțiunile majorității parlamentare sau ale preşedintelui care l-a numit, care ar putea fi considerate de natură să îi afecteze imparțialitatea în luarea deciziilor. Se urmăreşte dobândirea unei reale independențe, cu caracter practic şi aplicat, dar şi a unei imparțialități obiective construite în timp. Simultan, prin intermediul instituției reînnoirii a unei treimi din rândul judecătorilor care compun Curtea Constituțională, o dată la trei ani, se asigură un echilibru între principiul stabilității şi un element de dinamism, de noutate. În plus, remarcăm şi că, în această formulă, Curtea Constituțională are mereu cel puțin 6 judecători în funcțiune, astfel că şi în ipoteza în care s-ar produce unele întârzieri în numirea celor 3 judecători, care se „înnoiesc” periodic, luând locul, la fiecare 3 ani, celor ale căror mandate de 9 ani au expirat, nu pot nicidecum să se concretizeze unele discontinuități în desfăşurarea activității instanței constituționale. Observăm în plus, că această situație ipotetică un caracter excepțional, având în vedere dispozițiile art. 68 din legea organică a Curții. Regula o reprezintă aşadar modul de funcționare detaliat în cadrul alin (1) al articolului menționat; pentru a nu exista întreruperi în exercitarea tuturor celor nouă mandate concomitent, deci pentru ca instanța să funcționeze cu toți membrii săi, „cu 3 luni înainte de expirarea

[33] Art. 19 alin. (1) din Regulamentul de organizare şi funcționare a Curții Constituționale, publicat în M. Oficial nr. 190 din 7 august 1992.

[34] Ioan Muraru - „Drept constituțional şi instituții politice”, Editura Actami, Bucureşti, 1998, p. 80.

mandatului fiecărui judecător, preşedintele Curții sesizează pe preşedintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau, după caz, pe Preşedintele României, solicitându-l să numească un altul în locul lui"; mai mult decât atât, „numirea trebuie efectuată cu cel puțin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor". Astfel componența Curții va fi deplină, întrucât la momentul încetării mandatului unuia dintre judecătorii constituționali, locul acestuia va fi ocupat de către judecătorul care era deja numit de către autoritatea publică respectivă, care îl desemnase şi pe cel dintâi. În momentul încetării mandatului membrului inițial, se va produce automat substituirea, instanța constituțională funcționând cu toți cei nouă judecători, şi în această situație. Situația imaginată de noi mai sus , respectiv cea a funcționării Curții cu un număr mai mic de judecători, pentru un interval de timp scurt, s-ar putea concretiza „în cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă depăşeşte 6 luni", când potrivit alin (2) din art. 68 al legii, „preşedintele va sesiza autoritatea publică prevăzută la alin. (1), în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător" iar „mandatul judecătorului astfel numit încetează la expirarea duratei mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit". Observăm că formularea „în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului" semnifică existența unei perioade, fie aceasta şi una extrem de scurtă, pe parcursul căreia mandatul unuia dintre judecătorii constituționali încetase; astfel, Curtea ar funcționa pe parcursul acelui interval, cu un număr mai mic de membri. Chiar şi într-o astfel de ipoteză, instanța constituțională va putea soluționa litigiile cu care este investită, prin raportare la dispozițiile art. 51 alin (1) din Legea nr. 47/1992, conform cărora Curtea „lucrează legal în prezența a două treimi din numărul judecătorilor." Aceste prevederi sunt cele care clarifică aspectul privind constituirea instanței constituționale în vederea desfăşurării activității de judecată şi completează dispozițiile art. 6, respectiv ale art. 52 alin (1) din conținutul aceluiaşi act normativ, şi anume „Curtea Constituțională îşi desfăşoară activitatea în plen, în condițiile prezentei legi şi ale Regulamentului de organizare şi funcționare a Curții…", şi „la şedințele Plenului participă toți judecătorii Curții Constituționale, în afară de situațiile în care unii absentează în mod justificat". Astfel că, nu este necesar să existe un motiv care să reflecte o imposibilitate absolută de participare la şedințele plenului, care să motiveze lipsa participării unuia dintre judecători la şedințele de judecată. Prin urmare, faptul că legiuitorul a statuat că instanța constituțională funcționează prin şedințe ale plenului nu se suprapune cu obligativitatea participării numărului total de membri ai Curții, deoarece şedințele de plen se desfăşoară în mod legal dacă sunt prezenți minim şase dintre aceştia, adică două treimi din numărul membrilor, potrivit reglementării din cadrul art. 51 din legea organică, menționat anterior.

În timp ce momentul de început propriu-zis al exercitării mandatului de către judecătorii constituționali este acela al depunerii jurământului, în ceea ce priveşte cauzele de încetare a mandatului judecătorilor constituționali, în afara situației în care mandatul judecătorului încetează prin ajungerea la termen, el mai poate înceta prin demisie, precum şi din alte cauze excepționale prevăzute de art. 66 alin. (3) şi art. 67 din Legea nr. 47/1992. Aceste alte cauze sunt: decesul, punerea sub interdicție, imposibilitatea din motive de boală a exercitării funcției de judecător mai mult de 6 luni, condamnare penală, pierderea drepturilor electorale, renunțarea la cetățenia română, apartenența la un partid politic. Mandatul încetează de asemenea în situații de incompatibilitate ori de imposibilitate a exercitării funcției pentru mai mult de 6 luni ori pentru încălcarea gravă a obligațiilor reglementate de dispozițiile art. 64 din Legea nr. 47/1992, respectiv următoarele: „să-şi îndeplinească funcția încredințată cu imparțialitate şi în respectul Constituției; să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziție publică sau să dea consultații în probleme de competența Curții Constituționale; în adoptarea actelor Curții Constituționale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abținerea de la vot nefiind permisă; să comunice preşedintelui Curții Constituționale orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; să nu permită folosirea funcției pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; să se abțină de la orice activitate sau manifestări contrare independenței şi demnității funcției lor". Un aspect care trebuie evidențiat este faptul că, în conformitate cu dispozițiile art. 142 alin. (2) din Constituție, mandatul judecătorilor Curții Constituționale nu poate fi prelungit sau reînnoit. Această prevedere a Legii fundamentale este similară celei reglementate prin art. 56 al Constituției franceze din 1958 şi are funcția unei adevărate garanții de independență a judecătorului în raport cu autoritatea publică, respectiv aceea care l-a numit.[35] Trebuie avută în vedere şi situația descrisă de prevederile art. 68 alin (2) din Legea nr.47/1992, aceea în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă depăşeşte 6 luni, autoritatea publică competentă, cea care a efectuat numirea inițială, poate numi un nou judecător; acesta va duce la final mandatul judecătorului care a fost înlocuit. De asemenea, până la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 168/2018, dacă era îndeplinită condiția ca perioada pentru care a fost numit noul judecător să fie mai scurtă de 3 ani, acesta putea fi numit, când Curtea Constituțională se reînnoia, pentru un mandat complet de 9 ani, aşa cum era menționat în cuprinsul art. 68 alin (3) din lege. Această posibilitate a judecătorului, numit în funcție pentru un rest de mandat mai mic de 3 ani, de a fi numit pentru un mandat complet a fost eliminată prin Decizia Curții Constituționale nr. 136 din 20 martie 2018[36]; s-a

[35] În acest sens, a se vedea Jean Gicquel, „Droit constitutionnel et institutions politiques", ediția X, p. 829.

[36] Decizie publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 383 din 4 mai 2018.

stabilit că mandatul judecătorului constituțional nu poate fi prelungit sau reînnoit, fiind lipsită de relevanță durata mandatului exercitat în concret. Pe parcursul exercitării mandatului, judecătorii constituționali trebuie să respecte o serie de obligații, prevăzute în mod expres în conținutul art. 64 din legea organică, după cum urmează: „să-şi îndeplinească funcția încredințată cu imparțialitate şi în respectul Constituției; să păstreze secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziție publică sau să dea consultații în probleme de competența Curții Constituționale; în adoptarea actelor Curții Constituționale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abținerea de la vot nefiind permisă; să comunice preşedintelui Curții Constituționale orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; să nu permită folosirea funcției pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; să se abțină de la orice activitate sau manifestări contrare independenței şi demnității funcției lor." Observăm că majoritatea obligațiilor impuse în sarcina acestora se suprapun ca şi conținut cu cele reglementate în privința judecătorilor care funcționează în cadrul instanțelor de drept comun, de pildă îndeplinirea funcției în mod imparțial, păstrarea secretului deliberărilor, imposibilitatea luării unei poziții publice, comunicarea oricărei situații care i-ar face incompatibili în desfăşurarea activității. Nerespectarea obligațiilor poate constitui abatere disciplinară, iar membrii Curții Constituționale sunt supuşi sancțiunii. Regimul aplicabil lor este însă unul derogatoriu de la dreptul comun, astfel cum reiese din dispozițiile art. 65 din cuprinsul aceluiaşi act normative, care precizează că „stabilirea abaterilor disciplinare ale judecătorilor, a sancțiunilor şi a modului de aplicare a acestora este de competența exclusivă a Plenului Curții Constituționale". În acest sens, prevederile se completează cu dispozițiile art. 65 alin (1) din Regulamentul Curții[37] Plenul Curții Constituționale poate aplica judecătorilor, în funcție de gravitatea abaterii, următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu pana la 15% pe o perioadă de la o lună la 3 luni; c) încetarea mandatului de judecător al Curții Constituționale", respectiv art. 65 alin (1) din regulament, care statuează că „hotărârea prin care se constată abaterea disciplinară şi se aplică sancțiunea se adoptă cu votul majorității judecătorilor."

Conform dispozițiilor art. 7 alin (1) şi (2) din Legea nr.47/1992, mandatul preşedintelui Curții Constituționale, care este ales prin vot secret, cu majoritatea voturilor judecătorilor, este de 3 ani. Acesta poate fi reînnoit, spre deosebire de mandatul fiecărui judecător. Fiecare grupă de judecători numiți de una dintre Camerele Parlamentare sau de Preşedintele României are dreptul de a propune o singură candidatură. Un aspect interesant, care pare să poarte influențele dacice de odinioară, este reprezentat de faptul că operațiunea de alegere a preşedintelui

[37] Hotărârea nr. 6/2012 pentru adoptarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Curții Constituționale

publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 198 din 27 martie 2012.

Curții este condusă de judecătorul care are vârsta cea mai înaintată. Preşedintele are aceleaşi atribuții pe care le au toți colegii săi, iar pe lângă acestea, mai are o serie de obligații precum coordonarea activității instanței constituționale, convocarea şi prezidarea şedințelor, desemnarea judecătorului-raportor, constatarea cererilor de încetarea mandatatului judecătorilor, etc. O prerogativă importantă se concretizează în reprezentarea Curții Constituționale în fața unităților publice şi a tuturor organizațiilor, fie ele române sau străine. De asemenea, acesta emite ordine care sunt contrasemnate de către secretarul general şi liderii compartimentelor de specialitate, în exercitarea atribuțiilor sale administrative. Dacă în anumite țări, desemnarea preşedintelui instanței de contencios constituțional îi revine mediului politic, în România a fost exclusă încă de la început această posibilitate. Legiuitorul nostru a optat pentru o variantă în care amestecul politicului în desemnarea preşedintelui Curții este eliminat, asigurându-se în acest mod autonomia instanței constituționale. Aşadar, spre deosebire de alte sisteme, în care numirea preşedintelui autorității care efectuează controlul constituționalității legilor este încredințată fie Parlamentului, la propunerea Guvernului -de exemplu în Germania- fie şefului statului- de pildă, în Franța-, în țara noastră nu există nicio posibilitate a politicului de a se imixtiona în această alegere. A fost respins chiar şi modelul „competenței legate”[38], care există în state ca şi Spania, în cadrul căruia instanța constituțională face o propunere privind cea mai important persoană din componența Curții, iar numirea în funcție propriu-zisă îi revine şefului statului. Asemănător modelului portughez sau italian, preşedintele instanței constituționale române este ales dintre membrii acestui organism.

Totodată, în cadrul Curții Constituționale, funcționează un corp al magistraților- asistenți. Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 124/2000[39], acesta este compus din: prim-magistratul-asistent, 3 magistrați-asistenți şefi, dintre care unul este director al cabinetului preşedintelui Curții Constituționale şi 18 magistrați-asistenți care pot fi organizați în secții, potrivit Regulamentului de organizare şi funcționare a Curții Constituționale şi îşi desfăşoară activitatea sub conducerea preşedintelui Curții. Condițiile care trebuie îndeplinite cumulativ pentru ca o anumită persoană să poată fi numită magistrat-asistent sunt: vechimea în magistratură[40] de cel puțin 6 ani sau o vechime fie în funcția de judecător, fie în

[38] Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, „Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?”, Ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, p. 48.

[39] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 17 iulie 2000.

[40] În sensul reglementat inițial prin dispozițiile art. 44 din Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească, prin care este statuat că Constituie vechime in magistratura perioada in care o persoana a îndeplinit funcțiile de judecător, procuror, personal de specialitate juridica in Ministerul Justiției, în Institutul Național al Magistraturii ori în laboratoarele de expertiza criminalistica din subordinea Ministerului Justiției, de avocat sau de magistrat-asistent la Curtea Suprema de Justiție, funcția de ministru al justiției, de secretar de stat ori de secretar general în Ministerul Justiției, funcții de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat. Timpul în care o persoană, licențiată în drept sau

cea de procuror, de minim 4 ani ori deținerea titlului de doctor în drept. Persoana care nu îndeplineşte condițiile menționate nu este exclusă din start din lista celor eligibili, ci poate fi numită ca magistrat-asistent stagiar. În oricare dintre cele două ipoteze, numirea membrilor corpului magistraților-asistenți se face de către preşedintele Curții Constituționale, după promovarea examenului. De asemenea, prim-magistratul-asistent şi magistrații- asistenți şefi sunt numiți în funcție, prin concurs, din rândul magistraților-asistenți care au vechimea prevăzută de art. 2 alin (3) din Legea nr. 124/2000[41] sau dețin titlul de doctor în drept. Reprezentativ pentru statutul magistraților-asistenți ai Curții Constituționale este că aceştia sunt asimilați cu cei ai Înaltei Curți de Casație şi Justiție, aşa cum reiese din art. 2 alin (8) din legea menționată.

Întrucât am sintetizat aspectele fundamentale în legătură cu componența Curții Constituționale, menționăm şi unele privind funcționarea acesteia, prin raportare la prevederile art. 52-60 din Legea nr. 47/1992. Astfel, la şedințele Plenului participă toți judecătorii Curții Constituționale, în afară de ipotezele în care unii dintre aceştia absentează, justificat, din motive obiective. Cel care prezidează şedințele este preşedintele Curții Constituționale, iar la şedințe ia parte, în mod obligatoriu, magistratul-asistent repartizat pe lângă judecătorul-raportor[42]; în situațiile expres menționate în lege, vor participa şi reprezentantul Ministerului

---

drept economic-administrativ, este senator sau deputat, judecător al Curții Constituționale, avocat al poporului, membru al Curții de Conturi sau al Consiliului Legislativ, se considera vechime în magistratură. De asemenea, se consideră vechime în magistratură timpul cât o persoană care a avut calitatea de magistrat sau asimilat al acestuia exercită o funcție de specialitate juridică în aparatul Parlamentului, al instituției prezidențiale, al Curții Constituționale, al Curții de Conturi, Consiliului Legislativ, al Instituției Avocatului Poporului sau al Guvernului"; aceste prevederi au fost menținute şi prin Legea nr. 204/2004 privind organizarea judecătorească, lege care a introdus şi categoria notarilor printre profesiile a căror exercitare este considerată vechime în magistratură.

[41] Prevedere care face trimitere directă la dispozițiile art. 37 din Legea nr. 56/1993 a Curții Supreme de Justiție, astfel cum era denumită la acel moment Înalta Curte de Casație şi Justiție, şi anume: „Prim-magistratul asistent are grad de judecător de curte de apel. El este numit dintre magistrații asistenți şefi cu o vechime de cel puțin 2 ani în această funcție. După un stagiu de 5 ani ca prim-magistrat asistent, acesta poate fi înaintat pe loc la gradul de preşedinte de curte de apel. Magistrații asistenți şefi au grad de preşedinte de tribunal şi sunt numiți dintre magistrații asistenți cu o vechime de cel puțin 3 ani în această funcție. După un stagiu de 2 ani ca magistrat asistent şef, ei pot fi înaintați pe loc la gradul de judecător de curte de apel şi, după alți 5 ani, la gradul de preşedinte de curte de apel. Magistrații asistenți sunt numiți dintre judecătorii sau procurorii cu o vechime în grad de cel puțin 4 ani. După un stagiu de 4 ani în această funcție, ei pot fi înaintați pe loc la gradul de preşedinte de tribunal şi, după alți 2 ani, la gradul de judecător de curte de apel. Preşedintele Curții Supreme de Justiție poate reduce cu o pătrime vechimea în specialitate pentru magistrații asistenți care au avut rezultate deosebite în activitatea desfăşurată."

[42] În legătură cu atribuțiile judecătorului-raport, art. 11 din Regulamentul de organizare si funcționare a Curții Constituționale publicat în Monitorul Oficial nr. 190 din 7 august 1992, prevede următoarele: dacă apreciază că este necesar, preşedintele poate numi raportor un judecător, care se va referi asupra punctelor de vedere şi relațiilor cerute, soluțiilor din doctrină şi jurisprudența română şi străină, precum şi a oricăror alte elemente necesare dezbaterilor."

Public şi alte persoane sau autorități, înştiințate în prealabil. Pe de altă parte, dezbaterile se desfăşoară cu participarea exclusiv a judecătorilor Curții Constituționale, în temeiul actului de sesizare şi a documentelor aflate la dosar şi, ca regulă, fără înştiințarea părților.[43] Un aspect important este cel ilustrat de prevederile art. 55 din Legea nr. 47/1992 şi anume faptul că în procedura desfăşurată pe rolul Curții Constituționale nu sunt aplicabile dispozițiile Codului de procedură civilă privind recuzarea judecătorilor şi nici cele referitoare la suspendarea, întreruperea sau stingerea procesului, întrucât şedințele nu sunt similare şedințelor obişnuite de judecată. De o pildă, nu ar exista mijloacele necesare substituirii judecătorului recuzat, întrucât nu se poate materializa înlocuirea judecătorului a cărui imparțialitate ar fi pusă la îndoială, cu un alt judecător din cadrul instanței constituționale, întrucât ca regulă, toți judecătorii participă la judecata în plen. În plus, aceştia nu sunt divizați în complete distincte. Mai mult decât atât, Curtea nu soluționează aspecte care vizează sau pun în discuție legalitatea ori temeinicia, ci doar chestiuni legate de constituționalitate. Considerăm că în ipoteza în care ar exista alternativa să opereze unele incidente procedurale precum suspendarea sau întreruperea, s-ar tergiversa inutil judecarea acestor cauze. În plus, indiferent de voința părților sau de modul în care acestea se manifestă în legătură cu îndeplinirea obligațiilor lor, deciziile Curții publicate în Monitorul Oficial vor produce efecte *erga omnes*, fiind opozabile tuturor, ceea ce reprezintă un motiv în plus ca aceste cauze să nu poată fi suspendate sau întrerupte.

Din punct de vedere procedural, există o serie de asemănări cu şedințele de judecată desfăşurate în cauzele de drept comun. Astfel, în cursul şedinței publice, magistratul-asistent va consemna în registrul de note, numerotat şi sigilat, numărul dosarului, susținerile orale ale părților şi ale procurorului, măsurile dispuse de Curtea Constituțională, şi toate celelalte aspecte care rezultă din desfăşurarea dezbaterilor. Pe baza acestuia, magistratul-asistent va întocmi încheierea de dezbateri, similar cu modul în care este întocmită această încheiere de către grefierul care ia parte la un proces civil. În cazul în care Curtea Constituțională rămâne în pronunțare, preşedintele este cel care anunță ziua stabilită pentru aceasta, iar termenul de recomandare în privința duratei amânării pronunțării este de 30 de zile. Deliberarea se înfăptuieşte în secret, în mod exclusiv de către judecătorii care au participat la dezbateri. De asemenea, cu această ocazie, poate fi consultată opinia magistratului-asistent care a pregătit dezbaterile şi a participat la acestea. Ordinea în care se votează este una strictă. Astfel, judecătorul-raportor votează primul, urmând cel mai tânăr judecător, iar apoi ceilalți judecători şi, la final, preşedintele Curții Constituționale. În ipoteza particulară în care unul dintre judecători solicită să fie întreruptă deliberarea, pentru o mai bună studiere a problemelor care fac obiectul dezbaterii şi, cu condiția ca preşedintele Curții

[43] Excepțiile sunt cazurile prevăzute la art. 146 lit. d), e) şi k) din Constituție, republicată.

Constituționale sau minim o treime din numărul judecătorilor Plenului să considere cererea ca având caracter justificat, pronunțarea va fi amânată pentru o altă dată; data va fi stabilită ținându-se cont de natura cauzei, pentru cauze urgente fiind necesar să nu se depășească un interval rezonabil de timp, cât mai scurt. Totodată, există posibilitatea ca pe parcursul etapei deliberării să se constate că ar fi necesare unele lămuriri suplimentare în legătură cu anumite aspecte, situație în care președintele Curții Constituționale poate dispune redeschiderea dezbaterilor, luând și măsurile procesuale ce se impun. La final, respectând regula de drept comun în privința oricărui proces, rezultatul deliberării este consemnat într-o minută, care se semnează atât de judecătorii care au participat la ședință, cât și de magistratul-asistent. Menționăm și faptul că, asemănător situației oricărui complet colegial care soluționează o cauză, există posibilitatea formulării unei opinii separate de către judecătorul care a votat altfel decât colegii săi, opinie care trebuie motivată în mod temeinic. Dacă opinia în privința soluției coincide cu cea a celorlalți judecători, însă motivarea soluției este diferită, se poate formula opinie concurentă. Atât opinia separată cât și cea concurentă se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, împreună cu decizia[44].

Deciziile, hotărârile și avizele[45] se redactează în scris de către magistratul-asistent care a participat la dezbateri, sub îndrumarea judecătorului-raportor, iar termenul de redactare este de cel mult 30 de zile de la pronunțare, a cărui nerespectare nu atrage însă o anumită sancțiune. De asemenea, toate actele pronunțate, adică atât deciziile și hotărârile, cât și avizele se certifică de către președintele Curții Constituționale și de magistratul-asistent care a luat parte la dezbateri. Această certificare corespunde semnării hotărârii judecătorești pronunțate de către instanțele de drept comun. Considerăm oportun ca președintele Curții să fie cel care să verifice deciziile, pentru o corectă certificare.

Un alt aspect interesant este modul în care sunt aplicate anumite mecanisme de cooperare instituționalizată între Curtea Constituțională și alte organe ale statului. Pe de o parte, legea organică prevede obligația Curții ca, în exercitarea atribuțiilor sale, să solicite puncte de vedere de la Parlament, Guvern și Avocatul Poporului în legătură cu constituționalitatea actelor normative al căror control îl efectuează. De exemplu, dacă sesizarea s-a făcut, în cadrul controlului a priori, înainte de promulgarea legilor, de președintele uneia dintre Camerele parlamentare, instanța constituțională o va comunica președintelui celeilalte Camere, Guvernului, precum și Avocatului Poporului. Solicitarea punctelor de vedere este

[44] Regulile de redactare a opiniei separate sau concurente sunt detaliate în cuprinsul Hotărârii nr. 1 din 22 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 23 iunie 2017, așa cum a fost modificată și completată prin Hotărârea nr. 1 din 5 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 9 iulie 2018.

[45] Avizele se emit atunci când sunt solicitate pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României și au rol consultativ.

obligatorie, în toate cazurile, dar formularea acestora de către autorități este facultativă. De asemenea, în urma soluționării excepțiilor de neconstituționalitate în cadrul efectuării controlului a posteriori, Curtea are obligația de a comunica deciziile pe care le pronunță tuturor autorităților publice implicate, deci şi instanțelor de judecată. Raportul stabilit cu acestea din urmă este unul aparte prin prisma rolului acestora, conferit atât de Constituție, cât şi de legea organică. Instanțele judecătoreşti devin reali parteneri ai Curții Constituționale; cel mai puternic se manifestă această relație în realizarea controlului concret a posteriori, având ca obiect dispoziții din legi sau ordonanțe aflate în vigoare, pe calea excepției de neconstituționalitate, atribuție conferită de textul art. 146 lit. d) din legea fundamentală. Aceste prevederi se coroborează cu dispozițiile din Legea nr. 47/1992, astfel că observăm modul de soluționare etapizat al excepțiilor. Prima etapă este cea judecătorească, prealabilă, care se desfăşoară prin inițierea acesteia odată cu invocarea viciul de neconstituționalitate, instanța de fond având rolul unui real filtru prin verificarea caracterului admisibil al excepției. A doua etapă se desfăşoară în mod exclusiv în fața Curții Constituționale. Aceasta are ca punct inițial primirea încheierii de sesizare trimisă de către judecătorul de drept comun şi se finalizează prin adoptarea unei decizii de către instanța de contencios constituțional. Remarcăm faptul că instanțele judecătoreşti au posibilitatea de a declanşa a doua etapă a controlului sau pot opta pentru soluția respingerii cererii de sesizare a Curții.[46] În cazul în care aleg prima variantă, modul în care este soluționată ulterior excepția de neconstituționalitate, de către Curtea Constituțională, influențează cursul cauzei în care aceasta invocată şi uneori chiar hotărârea, ca act final al judecății. În cazul admiterii excepției, dispoziția legală respectivă nu mai produce efecte juridice începând cu momentul publicării deciziei în Monitorul Oficial, iar pe cale de consecință textul respectiv devine inaplicabil nu doar în litigiul respectiv, ci în orice alt proces. În ipoteza respingerii excepției, aceeaşi excepție nu mai poate fi invocată de către aceeaşi parte în aceeaşi cauză, acesta fiind un efect al autorității de lucru judecat ataşată deciziilor Curții, *inter partes*. Există, aşadar, o relație de colaborare bine fundamentată între judecătorul *a quo* şi judecătorul *a quem*[47]. Cu privire la raporturile Curții cu alte autorități publice, avem în vedere dispozițiile art. 77 din Legea nr. 47/1992, care statuează că „autoritățile publice, instituțiile, regiile autonome, societățile comerciale şi orice alte organizații sunt obligate să comunice informațiile, documentele şi actele pe care le dețin, cerute de Curtea Constituțională pentru realizarea atribuțiilor sale."

[46] Raportul „Justiția Constituțională: funcții şi raporturile cu celelalte autorități publice. Raportul național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene", prezentat de Curtea Constituțională a României, Tudorel Toader, Marieta Safta.

[47] Judecătorul fondului, respectiv instanța de contencios constituțional.

Câteva aspecte cu privire la Decizia nr. 152 din 06 mai 2020 a Curții Constituționale. Neconstituționalitatea intrinsecă a dispozițiilor Ordonanței de urgență nr. 34/2020 şi a prevederilor art. 9 şi art. 27 din Ordonanța de Urgență nr. 1/1999

O decizie controversată pronunțată recent de către instanța de contencios constituțional. al cărei text a fost publicat în integralitate în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, chiar în timpul redactării prezentului articol, este Decizia nr. 152 din 06 mai 2020, care se referă, printre altele la sancțiunile contravenționale aplicate pe durata stării de urgență[48]. Astfel, prin intermediul unui comunicat de presă, cetățenii au fost informați în privința următorului aspect: ,,Curtea Constituțională a României a decis, la data de 06 mai 2020, că amenzile aplicate pentru încălcarea măsurilor din ordonanțele militare date în timpul stării de urgență sunt neconstituționale". Desigur, nu amenzile au fost caracterizate ca fiind neconstituționale, ci prevederile prin care acestea sunt reglementate. Aşadar, Curtea a decis, cu unanimitate de voturi, că Ordonanța de urgență nr. 34/2020 pentru modificarea şi completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgență publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 268 din 31 martie 2020 este, în integralitate, neconstituțională. Această ordonanță este cea prin care au fost majorate amenzile pentru persoane fizice de la 100-5.000 de lei la 2.000-20.000 de lei, iar pentru persoane juridice de la 1.000-70.000 de lei, la 10.000 - 70.000 de lei şi au fost introduse o serie de sancțiuni complementare. Aşa cum reiese din textul art. I al actului normativ, prin care s-a statuat că ,,Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 453/2004, cu modificările şi completările ulterioare, se modifică şi se completează după cum urmează: ,,articolul 28 se modifică şi va avea următorul cuprins: (1) Nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție şi se sancționează cu amendă de la 2.000 lei la 20.000 lei, pentru persoane fizice, şi de la 10.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice"[49]. În acelaşi timp, art. 9 alin (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, astfel cum a fost acesta modificat prin prevederile art. 1, punctul 1. din Legea 164 din 10 octombrie 2019 are următoarea formă: ,,conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum şi persoanele fizice au obligația să respecte şi să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanța de urgență, în actele normative conexe, precum şi in

[48] Aceasta analizează modul de redactare al textelor actelor normative, prin prisma descrierii obiectului material al faptelor, destinatarilor normei şi sancțiunilor potențial aplicabile.

[49] Textul inițial al art. 28 din cuprinsul actului normativ avea următoarea formă: ,,nerespectarea prevederilor art. 9 alin. (1) constituie contravenție, dacă nu a fost săvârşită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerată infracțiune, şi se sancționează cu amendă de la 2.000.000 lei la 5.000.000 lei."

ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite."[50] Totodată, au fost introduse şi unele sancțiuni complementare, prin modificarea textului art. 28 alin (2) al ordonanței, fiind prevăzut în conținutul actului modificator „pe lângă sancțiunea contravențională principală prevăzută la alin. (1), în funcție de natura şi gravitatea faptei, se pot aplica şi una sau mai multe dintre următoarele sancțiuni contravenționale complementare, prevăzute în ordonanțele militare: confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție; interzicerea accesului prin aplicarea sigiliului de către organele abilitate; suspendarea temporară a activității; desființarea unor lucrări; refacerea unor amenajări." În privința dispozițiilor menționate, judecătorii constituționali au decis, în unanimitate, că textul normativ „nu a fost clar, previzibil", şi a permis reprezentanților Ministerului Afacerilor de Interne „să decidă arbitrar şi discreționar cum aplică aceste sancțiuni".

Înainte de toate, vom face o scurtă analiză a noțiunilor „clar" şi „previzibil". Astfel, prin Decizia Curții Constituționale nr. 349 din 19 decembrie 2001[51] s-a stabilit, la nivel principial, faptul că „urmare a ratificării de către România a Convenției pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, în conformitate cu prevederile art. 11 şi art. 20 din Constituție, această convenție a devenit parte a dreptului intern şi se impune ca în examinarea excepției[52] să se aibă în vedere prevederile sale, precum şi practica jurisdicțională a Curții Europene a Drepturilor Omului în aplicarea şi interpretarea convenției menționate." Aşadar, atributele normei urmează a fi verificate prin raportare la jurisprudența CEDO. Cât priveşte caracterul „clar", acesta corespunde caracterului „cert" astfel cum a fost stabilit acesta ca etalon şi drept cerință care priveşte calitatea normei. În opinia noastră, o prevedere clară este aceea care prescrie în detaliu comportamentele interzise şi sancțiunea potențială pentru fiecare dintre acestea, în parte. Nu trebuie să existe dubii generate de modul de redactare a textului normativ. Totodată, este necesar ca fiecare subiect de drept căruia i se adresează prevederea respectivă să poată lua la cunoştință, prin simpla lecturare a textului, de la ce tipuri de acțiuni este acesta obligat să se abțină şi să poată înțelege care sunt sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării cerințelor imperative. Astfel, considerăm că pentru a concluziona dacă este sa nu îndeplinită cerința clarității a unui anumit text legal, analiza începe prin observarea caracteristicilor ingerinței ori limitării exercițiului unor drepturi ale persoanei, fie ea fizică sau juridică. În cazul constatării unei atingeri

[50] Înainte de completare, persoanele fizice erau prevăzute ca destinatari ai normei, în mod distinct față de celelalte categorii; astfel alin (1) al art. 9 din OUG nr. 1/1999 prevedea: „conducătorii autorităților publice centrale şi locale, precum şi cei ai altor persoane juridice sunt obligați să aplice în domeniul lor de activitate măsurile prevăzute în prezenta ordonanță de urgență şi în actele normative conexe.", în timp ce alin (2) al aceluiaşi articol statua că „persoanele fizice sunt obligate să respecte măsurile cuprinse în prezenta ordonanță de urgență şi dispozițiile prevăzute în actele normative specifice stării instituite."

[51] Publicată în Monitorul Oficial nr. 240 din 10 aprilie 2002.

[52] Excepția de neconstituționalitate ce făcea obiectul cauzei respective.

aduse exercitării drepturilor unui cetățean, printr-o normă care interzice exercitarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la liberă circulație, în anumite situații excepționale, precum starea de urgență, este necesar să verificăm dacă aceasta întruneşte condițiile fundamentale stabilite pe cale jurisprudențială de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, respectiv dacă aceasta este „prevăzută de lege", „urmăreşte un scop legitim", are un caracter „necesar într-o societate democratică" şi este „proporțională"[53]. Prin urmare, limitarea unor drepturi poate fi efectuată doar în condiții de previzibilitate, accesibilitate şi legalitate. Aceste condiții formale instituie principiul conform căruia orice normă care reglează anumite conduite, indiferent de poziția în cadrul ierarhiei normelor juridice din dreptul intern al unui stat[54], trebuie să fie accesibilă, previzibilă şi să conțină norme suficient de precise încât destinatarii ei să poată să îi înțeleagă sensul şi să îşi poată reprezenta consecințele aplicării ei[55].

Efectuând o analiză sumară, prin raportarea la atributele normei, observăm că dispozițiile art. 9 alin (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, la care face referire şi pe care le preia în integralitate textul Ordonanței 34/2020, respectiv „conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum şi persoanele fizice au obligația să respecte şi să aplice toate măsurile stabilite în prezența ordonanța de urgență, în actele normative conexe, precum şi in ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite", coroborate cu prevederile art. 28 alin (1) din noua ordonanță, şi anume „nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție şi se sancționează cu amendă de la 2.000 lei la 20.000 lei, pentru persoane fizice, şi de la 10.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice", nu conferă un grad sporit de înțelegere a sensului acestora, dar mai ales, nu este suficient de explicită pentru ca fiecare dintre destinatarii ei să îi înțeleagă prevederile. Considerăm că termenii utilizați sunt vagi, prea generali şi nu fac referire la fiecare ipoteză, *in concreto*. Astfel, ordonanța militară a introdus aceeaşi sancțiune, între aceleaşi limite, pentru orice nerespectare a măsurilor cuprinse în cadrul actului normativ. În plus, dispozițiile art. 20 din OUG nr. 1/1999, text preluat în ordonanța militară obiect care face obiectul controlului de constituționalitate, statuează următoarele: „pentru aplicarea dispozițiilor prezentei ordonanțe de urgență, precum şi a măsurilor prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, autoritățile civile şi militare au următoarele atribuții şi răspunderi: să întocmească planurile de acțiune şi planurile de ridicare graduală a capacității de luptă, în conformitate cu ordinele şi instrucțiunile proprii; să dispună

[53] În jurisprudența CEDO s-a stabilit, la nivel principial că este vorba despre „lege" în sens larg, astfel că se încadrează orice act normativ; scopul legitim poate consta în protejarea securității naționale, apărarea ordinii publice ş.a., deci şi protejarea integrității şi sănătății populației, în ansamblul său; condiția necesității se referă la existența unei nevoi imperioase- a se vedea, în acest sens hotărârea pronunțată în cauza Handyside c. Marii Britanii, par. 54-57.

[54] Cauza Sunday Times c. Marii Britanii, par. 47.

[55] Condiții expres statuate pe cale jurisprudențială, în cauza Rotaru c. României, par. 52.

depunerea temporară a armelor, muniţiilor şi materialelor explozive aflate asupra populaţiei şi să procedeze la căutarea şi ridicarea lor; la încetarea măsurii excepţionale, acestea vor fi înapoiate celor în drept să le deţină; să dispună închiderea temporară a societăţilor care comercializează arme şi muniţii şi să instituie paza acestora; să limiteze sau să interzică circulaţia vehiculelor sau a persoanelor în anumite zone ori între anumite ore şi să elibereze, în cazuri justificate, permise de liberă circulaţie; să efectueze percheziţii oriunde şi oricând este nevoie; să efectueze razii; să exercite în mod exclusiv dreptul de a autoriza desfăşurarea adunărilor publice, a manifestaţiilor sau marşurilor; să evacueze din zona supusă regimului stării de asediu sau de urgenţă persoanele a căror prezenţă nu se justifică; să dirijeze persoanele evacuate sau refugiate pe direcţiile şi în zonele stabilite şi să ţină evidenţa acestora; să protejeze informaţiile cu caracter militar destinate a fi comunicate prin mass-media; informaţiile cu privire la starea de asediu sau la starea de urgenţă, cu excepţia celor referitoare la dezastre, se dau publicităţii numai cu avizul autorităţilor militare; mijloacele de comunicare în masă, indiferent de natura şi de forma de proprietate, sunt obligate să transmită, cu prioritate, mesajele autorităţilor militare, la cererea acestora; să dispună închiderea temporară a unor staţii de distribuire a carburanţilor, a unor restaurante, cafenele, cluburi, cazinouri, sedii ale asociaţiilor şi ale altor localuri publice; să suspende temporar apariţia sau difuzarea unor emisiuni ale posturilor de radio ori de televiziune; să asigure paza militară a sediilor autorităţilor publice centrale şi locale, a staţiilor de alimentare cu apă, energie, gaze, de radio şi de televiziune, precum şi a unor agenţi economici sau obiective de importanţă naţională; când situaţia impune, dispun oprirea temporară a alimentării cu gaze, energie şi apă potabilă, după caz; să dispună raţionalizarea alimentelor şi a altor produse de strictă necesitate; să emită ordonanţe militare; să interzică circulaţia rutieră, feroviară, maritimă, fluvială şi aeriană pe diferite rute; dreptul de a ordona unităţilor Ministerului de Interne competente să efectueze reţineri pe timp de 24 de ore. Arestarea persoanei reţinute se poate face pe baza mandatului dat de procurorul delegat." În acelaşi timp, avem în vedere prevederile prezente în Ordonanţele militare succesive[56], emise pe durata stării de urgenţă decretată pentru intervalul 15 martie-15 mai 2020, care impun obligativitatea prezentării unor acte justificative în vederea dovedirii motivului temeinic al deplasării, în contextul măsurilor luate pentru combaterea epidemiei cu noul coronavirus, SARS-CoV-2, după cum urmează: „pentru verificarea motivului deplasării, angajaţii prezintă legitimaţia de serviciu sau adeverinţa eliberată de angajator; persoanele fizice autorizate, titularii întreprinderilor individuale, membrii întreprinderilor familiale, liber profesioniştii şi persoanele care practică activităţi agricole prezintă o declaraţie pe propria răspundere, completată în prealabil. Pentru verificarea motivului deplasării în alte situaţii decât cele prevăzute la

[56] Începând cu Ordonanţa militară nr. 1/2020.

alin. (1), se prezintă o declarație pe propria răspundere, completată in prealabil" şi cele care statuează că „se interzice circulația tuturor persoanelor în afara locuinței/gospodăriei, cu următoarele excepții: deplasarea în interes profesional, inclusiv între locuință/gospodărie şi locul/locurile de desfăşurare a activității profesionale şi înapoi; deplasarea pentru asigurarea de bunuri care acoperă necesitățile de bază ale persoanelor şi animalelor de companie/domestice, precum şi bunuri necesare desfăşurării activității profesionale; deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată şi nici realizată de la distanță; deplasarea din motive justificate, precum îngrijirea/ însoțirea copilului, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități ori deces al unui membru de familie; deplasările scurte, in apropierea locuinței/gospodăriei, legate de activitatea fizică individuală a persoanelor (cu excluderea oricăror activități sportive de echipă), cât şi pentru nevoile animalelor de companie/domestice; deplasarea în scopul donării de sânge, la centrele de transfuzie sanguină; deplasarea în scop umanitar sau de voluntariat; deplasarea pentru realizarea de activități agricole; deplasarea producătorilor agricoli pentru comercializarea de produse agroalimentare." Nu în ultimul rând, ne raportăm la prevederile care fac referire la sancțiunile ce ar putea fi aplicate ca urmare a adoptării unei conduite contrare celor statuate de textul acestor ordonanțe. De pildă, prin art. 9 alin (2) din Ordonanța militară nr. 1/2020 privind unele măsuri de primă urgență care privesc aglomerările de persoane şi circulația transfrontalieră a unor bunuri sunt reglementate următoarele: „Nerespectarea măsurilor de primă urgență prevăzute la art. 1-8 atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările şi completările ulterioare". Emitentul se limitează la a face trimitere la prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care enumeră toate tipurile de răspundere juridică, fără ca prin ordonanța militară să se distingă tipurile de conduite incriminate şi sancțiunile contravenționale potențial aplicabile acestor tipuri de conduite. Întrucât ne-am referit anterior la „ordonanțele militare succesive", menționăm că acest mod de reglementare este repetitiv, fiind un element comun al tuturor ordonanțelor militare emise până la data sesizării Curții Constituționale cu excepția de constituționalitate având ca obiect, printre altele, aceste prevederi legale.

Prin raportare strict la dispozițiile Ordonanței nr. 34/2020, observăm că se face referire la nerespectarea prevederilor Ordonanței nr. 1/1999 în general, fără a fi identificate anumite ipoteze, iar sancțiunile aplicabile nu sunt în niciun mod individualizate, toate amenzile contravenționale ce ar putea fi aplicate fiind reglementate împreună, indicându-se doar un prag minim şi altul maxim, praguri care au crescut în mod substanțial prin adoptarea acestui act normativ, în comparație cu limitele reglementate anterior, prin OUG nr. 1/1999. Astfel, deşi este identificată în mod generic fapta sancționabilă juridic, prin trimitere la măsurile

stabilite în anumite dispoziții ale ordonanței militare, prin conținutul actului normativ nu este stabilită în mod neechivoc tipul de răspundere juridică. Limitându-se să facă trimitere la prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care enumeră toate tipurile de răspundere juridică, ordonanța militară nu distinge care dintre conduitele incriminate sunt susceptibile de a atrage răspunderea contravențională.

În ceea ce priveşte caracterul previzibil al normei, acesta reprezintă enunțarea normei cu suficientă precizie pentru ca o anumită persoană să îşi poată regla conduita în funcție de prescripțiile ei[57]. Desigur, aceasta nu poate fi absolută, însă norma trebuie să prezinte garanții în favoarea cetățenilor şi împotriva atingerilor arbitrare din partea autorităților publice[58] şi de asemenea, pentru a putea fi prevenită aplicarea extensivă a unei restricții în defavoarea individului[59]. Aşadar, în opinia noastră, nu este suficient să se reglementeze posibilitatea organelor de control de a aplica amenzi contravenționale între anumite limite, respectiv o serie de sancțiuni complementare, fără a indica în concret cărui tip de comportament, care excedează limitărilor impuse de legiuitor, îi corespunde fiecare dintre sancțiuni. Nu există o reală individualizare a sancțiunilor potențiale corespunzătoare anumitor încălcări ale dispozițiilor legale, care este realizată în conținutul altor ordonanțe sau ordonanțe de urgență.[60] Considerăm că modul acesta de reglementare acordă posibilitatea organelor abilitate „să decidă arbitrar şi discreționar cum aplică aceste sancțiuni", prin raportare la circumscripțiile teritoriale distincte şi la diferitele tipuri de activități întreprinse de către cetățeni pe durata stării de urgență. Este de necontestat faptul că prevederile instituite prin Ordonanța militară nr. 1/2020 şi menținute prin celelalte ordonanțe, adoptate ulterior, stabilesc anumite limite ale libertății de circulație şi indică anumite motive întemeiate de deplasare, exemplificând în acest sens. Totuşi, în opinia noastră, aceste mențiuni efectuate în cadrul succesiunii de ordonanțe militare nu oferă o bază legală suficientă pentru adoptarea unui act normativ, în care să se facă simpla mențiune că orice încălcare va fi sancționată cu amendă contravențională între anumite limite, întrucât în acest fel destinatarii normei, cetățenii, nu iau la cunoştință cu exactitate care sunt consecințele anumitor fapte şi la ce sancțiuni s-ar putea aştepta, în mod rezonabil, prin încălcarea fiecărei prevederi în parte. Legiuitorul nu a efectuat aşadar o distincție expresă a actelor, faptelor sau omisiunilor care pot atrage răspunderea contravențională, astfel cum reiese din dispozițiile art. 28 alin (1) din Ordonanța nr. 34/2020. Prin sintagma „nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție" este calificată drept contravenție

[57] Cauza Lambert c. Franței, par. 23.

[58] Cauza Herczegfalvy c. Austriei, par. 91.

[59] Cauza Centro Europa 7 SRL şi Di Stefano c. Italiei, par. 143.

[60] A se vedea de pildă art. 108 din OUG nr. 195/2002, care detaliază modul în care se aplică un anumit număr de puncte de penalizare pentru fiecare faptă sau sancțiune principală stabilită, în parte.

încălcarea obligaţiei generale de a respecta şi de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum şi în ordonanţele militare sau în ordine, specifice stării instituite, astfel că stabilirea faptelor a căror săvârşire constituie contravenţii este lăsată, în mod arbitrar, la aprecierea agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile ori condiţiile necesare operaţiunii de constatare şi sancţionare a contravenţiilor. Pe cale de consecinţă, considerăm că prevederile coroborate ale art. 9 şi 28 din Ordonanţa de urgenţă nr. 1/1999, care face obiectul controlului de constituţionalitate, impun o obligaţie generală de a respecta anumite norme, în absenţa incriminării unei fapte concrete şi stabilesc sancţiuni contravenţionale, fără a fi oferite însă criterii obiective în aplicarea lor în mod diferenţiat, de la o situaţie de fapt la alta. Drept urmare, nu poate fi efectuată nicio verificare privind principiul proporţionalităţii stabilirii şi aplicării unei anumite sancţiuni contravenţionale în cadrul unei speţe concrete.

Principiul legalităţii presupune existenţa unor norme de drept intern suficient de accesibile şi în acelaşi timp precise şi previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese din jurisprudenţa constantă a Curţii Europene a Drepturilor Omului, de pildă Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunţată în Cauza Beyler împotriva Italiei[61]. Legiuitorului îi revine sarcina de a reglementa exclusiv prin intermediul unor texte clare şi precise. Cerinţa de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluţiei legislative alese şi la limbajul folosit, în timp ce previzibilitatea legii priveşte scopul şi consecinţele pe care le antrenează[62]. În acelaşi sens este şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale potrivit căreia „respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară (vizând caracterul neechivoc al obiectului reglementării), precisă (cu referire la exactitatea soluţiei legislative alese şi a limbajului folosit) şi previzibilă (privind scopul şi consecinţele pe care le antrenează), întrucât acesta nu îşi poate adapta conduita în funcţie de ipoteza normativă a legii”[63].

Prevederile normei pot fi încălcate în diverse moduri şi contexte. Opinăm că nu poate fi pusă pe picior de egalitate de pildă, lipsa declaraţiei sau deplasarea în alt interval decât cel prescris de prevederile legale, comisă de către o persoană cu vârsta de peste 65 de ani, cu efectuarea unor transporturi în regim de taxi între localităţi, fără autorizaţie, pornind dintr-o localitate carantinată. În plus, cu atât mai mult, în ceea ce priveşte sancţiunile complementare, prin raportare la conţinutul şi scopul diferit al fiecăreia, credem că ar fi fost necesară exemplificarea unor tipuri de conduite care vor putea fi sancţionate prin aplicarea fiecărei sancţiune comple-

[61] Paragraful 109.

[62] Astfel cum reiese din par. 32 al Deciziei CCR nr. 152 din 06 mai 2020, argumentele fiind oferite de preşedintele Camerei Deputaţilor.

[63] Decizia CCR nr. 183 din 22 aprilie 2004.

mentară în parte. În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârşire constituie contravenții şi a tipului de sancțiune aplicabil fiecărei tip de faptă reprobabilă în parte este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile şi condițiile necesare operațiunii de constatare şi sancționare a contravențiilor.

Observând textul deciziei Curții Constituționale nr. 152 din 06 mai 2020, publicat în Monitorul Oficial la data de 13 mai 2020, vom mai detalia o serie de aspecte, prin raportare la considerentele acesteia. În primul rând, constatăm că mențiunile făcute până în acest punct al lucrării noastre se află în acord cu punctul de vedere al Avocatului Poporului, care este chiar titularul excepției de neconstituționalitate, declanşând astfel controlul de constituționalitate. Ne raportăm în mod exclusiv la controlul de constituționalitate intrinsec al prevederilor Ordonanței nr. 24/2020 şi al prevederilor art. 9, respectiv art. 28 din Ordonanța de Urgență nr. 1/1999. Astfel, acesta susține printre altele că ,,prin formularea generică utilizată la art. 9, fapta contravențională nu este configurată prin lege, ci prin numeroase acte administrative de aplicare a legii (hotărâri ale Guvernului, ordonanțe militare, ordine şi orice alte acte normative conexe) al căror obiect de reglementare vizează, în realitate, domenii distincte. Or, în ipoteza contravențiilor, pentru a respecta principiul legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar şi neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu uşurință prin trimiterea la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției." Principiul legalității la care acesta se referă este reflectat în cadrul art. 23 alin (12) al legii fundamentale, care statuează că ,,nicio pedeapsă nu poate fi stabilită sau aplicată decât în condițiile şi în temeiul legii". Întrucât în practica judiciară, domeniul dreptului contravențional este asimilat tot mai adesea cu dreptul penal, este absolut necesară o reglementare riguroasă a obiectului material în această sferă juridică şi totodată, a sancțiunilor. Întrucât dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale, prin hotărârea-etalon pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Engel şi alții c. Olandei[64], s-au stabilit criteriile de bază ce necesită o verificare, pentru a se stabili dacă anumite contravenții pot fi asimilate dreptului penal. Aşadar, s-a stabilit că există trei criterii principale: calificarea faptei ca fiind infracțiune, natura faptei şi natura şi severitatea sancțiunii care ar putea fi aplicată celui care a comis fapta. Menționăm că primul criteriu reprezintă doar un punct de plecare, ,,lipsa unei asemenea calificări în dreptul intern conducând la examinarea substanței procedurii"[65]. Cel de-al doilea criteriu se referă la destinatarul normei,

[64] par. 82-83 a hotărârii din data de 8 iunie 1976.

[65] Răzvan Horațiu Radu, ,,Convenția Europeană a Drepturilor Omului", ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018.

astfel că dacă norma se adresează unei categorii generale prin natura sa[66], aceasta face parte din sfera dreptului penal în viziunea CEDO. De asemenea, este avută în vedere funcția preventivă ori disuasivă[67] a reglementării în cauză, în timp ce al treilea criteriu are în vedere sancțiunea maximă prevăzută de actul normativ respectiv[68]. Considerăm că sancțiunea amenzii, prin caracterul său disuasiv, alături de limita maximă ridicată prevăzută de textul ordonanței conduc la încadrarea contravențiilor reglementate, deşi acestea au natură extra-penală potrivit dreptului intern, în sfera noțiunii europene autonome de „penal" în sens european, astfel încât devin incidente dispozițiile art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului privind dreptul la un proces echitabil. Una dintre consecințe este acordarea a nenumărate garanții pe parcursul soluționării căii de atac îndreptate împotriva unui proces-verbal prin care este constatată şi sancționată o astfel de faptă. Însă, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuşi nu dispune de reperele necesare în aplicarea şi interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate împotriva actului constatator menționat. În plus, în lipsa definirii conținutului constitutiv şi juridic al faptelor ce constituie contravenții, sub aspect probator, este inversată sarcina probei. Aspectele reținute în procesele-verbale de constatare a contravenției beneficiază în acest mod de o prezumție a conformității cu realitatea, persoana fizică sau juridică având obligația de a proba contrariul. Suntem de acord cu argumentul utilizat de către autorul excepției, în susținerea caracterului întemeiat al acesteia, conform căruia „insuficienta descriere a faptei contravenționale nu permite persoanelor să realizeze o apărare eficientă în contradictoriu cu organul constatator, punându-le într-o situație de inferioritate față de organul administrativ, în ceea ce priveşte posibilitatea formulării de apărări pentru dovedirea nelegalității sau netemeiniciei constatărilor efectuate în cuprinsul procesului-verbal de contravenție." Pe de altă parte, nu putem achiesa la soluția prezentată drept o alternativă, de către Ministerul Public, respectiv „în măsura în care, în aplicarea concretă a legii, se ajunge la o sancționare disproporționată în raport cu circumstanțele reale şi personale ale cauzei, instanțele de judecată, învestite cu soluționarea plângerii împotriva procesului-verbal, în virtutea plenitudinii de competență, au posibilitatea să efectueze un control concret de proporționalitate asupra sancțiunii aplicate. În consecință, eventualele abuzuri din partea agenților constatatori la care face referire Avocatul Poporului vor putea fi sancționate de instanțele competente învestite cu plângerile formulate împotriva proceselor-verbale de contravenție, existând, aşadar, suficiente garanții procedurale care sunt păstrate şi pe durata stării de urgență." Considerăm că judecătorii fondului nu au repere concrete la care să se raporteze nici în ceea ce priveşte evaluarea modului de

[66] Hotărârea pronunțată în cauza Bendenoun c. Franței, par. 47.
[67] Hotărârea pronunțată în cauza Ozturk c.Germaniei, par. 53.
[68] Hotărârea pronunțată în cauza Demicoli c. Maltei, par. 34.

individualizare şi aplicare a sancțiunii, nici în privința proporționalității acesteia față de fapta concretă săvârşită. Nu există o modalitate echitabilă de cenzură a unei amenzi aplicate, cât timp fapta este descrisă pe larg, iar motivarea aplicării unui anumit cuantum al sancțiunii pecuniare nu se regăseşte în conținutul proceselor-verbale atacate. Observăm aşadar că o consecință a reglementării deficitare este reprezentată de imposibilitatea cenzurării sancțiunilor aplicate pentru comiterea unor fapte. Pentru aceste motive, chiar în cadrul raționamentului Curții, este menționat şi aspectul imposibilității soluționării unei plângeri introduse împotriva unui proces-verbal prin care a fost aplicată o astfel de sancțiune. Curtea a reținut, ca argumente de bază, că ,,actele normative cu putere de lege şi actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc şi se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie şi previzibilitate"[69] şi a constatat că ,,dispozițiile art. 28 alin (1) prin sintagma «nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție» califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta şi de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum şi în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite, fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională."

În plus, fără a pune la îndoială capacitatea agenților constatatori de a putea stabili sancțiuni corespunzătoare faptelor contravenționale, ne vom raporta la argumentul prezentat de Avocatul Poporului în susținerea excepției de neconstituționalitate, şi anume: ,,agentul... trecând prin propriul filtru înțelegerea măsurilor dispuse, este pus în situația să aprecieze, în mod discreționar, dacă o anumită conduită a unei persoane fizice este sau nu contravenție, neavând la îndemână repere clare ce i-ar putea contura fapta contravențională." Astfel, considerăm că şi aplicarea sancțiunilor contravenționale trebuie să respecte principiul legalității şi al proporționalității şi este necesar a fi realizată cu respectarea criteriilor prevăzute de art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, referitoare la limitele sancțiunilor, respectiv proporționalitatea sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, ținându-se cont de împrejurările în care fapta a fost comisă, de modul şi mijloacele de săvârşire, scopul urmărit şi urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului.[70] Ca atare, la stabilirea proporționalității sancțiunii cu gradul de pericol social al faptei, agentul constatator care aplică sancțiunea trebuie să aibă în vedere atât criteriile enunțate, precum şi alte criterii speciale, dacă este cazul. Desigur, la aceleaşi criterii prevăzute anterior, se va raporta şi judecătorul care este învestit cu soluționarea căii de atac împotriva procesului-verbal de constatare şi sancționare a contra-

[69] Paragraful 128 al Deciziei Curții Constituționale.

[70] Par. 4 al Deciziei Curții Constituționale nr. 152 din 06 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 387 din 13 mai 2020.

venţiei. De asemenea, potrivit principiului proporţionalităţii, toate sancţiunile principale sau complementare aplicate contravenientului trebuie să fie dozate în funcţie de gravitatea faptei.[71] Totodată, principiul proporţionalităţii este respectat atât timp cât există o legătură evidentă şi suficientă între sancţiune şi comportamentul, precum şi situaţia concretă a contravenientului, deoarece scopul sancţiunilor trebuie să fie unul preventiv, educativ şi nu unul punitiv. Mai mult decât atât, aplicarea automată a unei sancţiuni principale constând în plata unei sume de bani indiferent de fapta comisă şi fără aprecierea circumstanţelor acesteia, încalcă cerinţa proporţionalităţii restrângerii exerciţiului unor drepturi cu situaţia care a determinat restrângerea. Prin urmare, aplicarea într-un mod general a sancţiunii amenzii contravenţionale, fără a ţine cont de nişte criterii concrete, specific persoanei respective şi contextului comiterii presupusei contravenţii, poate fi disproporţionată şi arbitrară, aducând atingere însăşi substanţei scopului răspunderii contravenţionale, care rămâne fără conţinut, scop şi caracter efectiv. Totodată, modalitatea de aplicare a sancţiunii nu poate fi cenzurată de către instanţele de judecată de drept comun prin raportarea la acelaşi set de criterii, în vederea respectării principiului egalităţii în drepturi, statuat de art. 16 din Constituţie, text care prevede următoarele: „cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi fără discriminări" şi pentru ca fiecare cetăţean să beneficieze de un proces echitabil.

În opinia noastră, nu poate fi primit argumentul Ministerului Public în sensul că „restrângerile instituite nu afectează drepturile fundamentale în substanţa lor şi nu le golesc de orice conţinut juridic." Este de necontestat faptul că intervenţia Guvernului a fost determinată de o situaţie extraordinară, care are un caracter obiectiv şi că era absolut necesară într-o societate democratică, având ca scop protejarea vieţii şi sănătăţii cetăţenilor.[72] Pe de altă parte însă, raportul de proporţionalitate trebuie păstrat, iar măsurile dispuse nu au voie să producă afectarea substanţei drepturilor fundamentale în sine. Observăm că deşi durata aplicării unor sancţiuni contravenţionale în temeiul Ordonanţei nr. 34/2020 este limitată temporar, substanţa drepturilor fundamentale a fost afectată, prin lipsa de previzibilitate şi accesibilitate a normei, care a condus automat la aplicarea unor sancţiuni discreţionare, ceea nu este nicidecum o consecinţă a relei-credinţe a organelor abilitate să aplice sancţiunile, ci reprezintă urmarea lipsei nejustificate a unor repere legale.

Pe de altă parte, argumentele oferite de către preşedintele Camerei Deputaţilor în susţinerea excepţiei de neconstituţionalitate formulate sunt asemănătoare cu cele oferite de noi în cadrul prezentei analize. Un argument în plus este cel în legătură

[71] Astfel cum a statuat chiar Curtea Constituţională prin intermediul Deciziei CCR nr. 732 din 20 noiembrie 2018.

[72] Aşa cum reiese din expunerea realizată de către Ministerul Public, pe fondul excepţiei de neconstituţionalitate.

cu prevederile art. 3 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care statuează că „actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde descrierea faptelor ce constituie contravenții." Acestea semnifică faptul că în reglementarea contravențiilor, legiuitorul trebuie să indice în mod neechivoc obiectul material al acestora, fie direct în cuprinsul normei, fie astfel încât acesta să poată fi identificat în mod facil, prin trimiterea la un alt act normativ având aceeaşi forță juridică, scopul fiind cel al stabilirii existenței sau inexistenței contravenției. Preşedintele acestei Camere Parlamentare arată că „art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările şi completările ulterioare, este formulat într-un mod atât de general, încât normele legale sunt lipsite de previzibilitate şi claritate, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului normei juridice, şi anume persoana care încălcă prevederile art. 9 din ordonanța de urgență, de a-şi stabili conduita de urmat, în lipsa unei descrieri riguroase a unei fapte contravenționale."

Nu putem fi de acord cu argumentul Guvernului, care a susținut că soluția oportună este aceea de respingere a excepției de neconstituționalitate prin care se arată, în legătură cu „lipsa de accesibilitate a normelor în raport cu destinatarii acestora" următoarele: „critica nu este întemeiată, căci *ab initio* normele elaborate în timpul stării de asediu sau de urgență se bucură de o popularizare deosebită, expres reglementată prin lege". Aşadar, deşi reprezintă condiții distincte ale calității normei, fundament al principiului legalității, considerăm că previzibilitatea şi accesibilitatea nu pot exista separat, ci numai împreună, pentru ca norma să fie una calitativă. Pe cale de consecință, o prevedere legală nu poate fi accesibilă, fie aceasta şi extrem de popularizată prin intermediul mass-media sau alte mijloace, dacă nu este în acelaşi timp şi previzibilă. Nu este nicidecum suficient ca destinatarii actului normativ să aibă cunoştință despre existența acestuia şi să îl poată lectura din diverse surse accesibile, dacă norma în sine nu este previzibilă, în sensul că nu este formulată astfel încât, chiar şi prin recurgerea la sfaturi de specialitate, orice destinatar al său să poată să prevadă, în condiții rezonabile, consecințele care pot decurge dintr-un act concret.[73]

În ceea ce priveşte sancțiunile contravenționale complementare, deşi legea prevede că acestea se aplică în funcție de natura şi gravitatea faptei, cât timp fapta nu este circumscrisă, este evident că nu se poate determina nici natura sau gravitatea sa, pentru a stabili în mod just sancțiunea complementară aplicabilă. Întrucât modul de reglementare a faptelor contravenționale este unul general, în lipsa unor repere concise, remarcăm şi posibilitatea acordată agentului constatator de a aplica atât sancțiunea contravențională principală a amenzii, al cărei cuantum a crescut considerabil, cât şi sancțiunea contravențională complementară a confiscării bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție. Considerăm

[73] Hotărârea din 28 mai 1988 pronunțată în cauza Muller c. Elveției, par. 29.

că aplicarea cumulativă a celor două sancțiuni, ambele având consecințe economice, poate afecta în mod excesiv dreptul de proprietate al persoanei sancționate. Reținem în acest sens argumentele oferite de preşedintele Camerei Deputaților în susținerea excepției de neconstituționalitate având ca obiect prevederile art. 9 şi art. 28 din Ordonanța nr. 34/2020 în ceea ce priveşte modificarea adusă prin ordonanță de urgență prevederilor art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu privire la confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție, ca sancțiune contravențională complementară. Astfel, ,,potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 197 din 9 aprilie 2019[74], se constată că măsura confiscării constituie o privare de proprietate, aşadar, o preluare completă şi definitivă a unui bun, titularul dreptului asupra acelui bun nemaiavând posibilitatea exercitării vreunuia dintre atributele conferite de dreptul pe care îl avea în patrimoniul său, iar nu o limitare a dreptului de proprietate. Din această perspectivă trebuie analizat dacă privarea de proprietate, prin aplicarea sancțiunii contravenționale complementare a confiscării, în lipsa reglementării unor criterii de individualizare a măsurii, are un scop legitim, este o măsură adecvată, este necesară şi asigură un just echilibru între interesele în concurs". În acelaşi context, prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că art. 1 paragraful 2 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale reglementează trei condiții în care privarea de un bun nu reprezintă o încălcare a dreptului titularului asupra acelui bun, respectiv privarea să fie prevăzută de lege, adică de normele interne aplicabile în materie, să fie impusă de o cauză de utilitate publică şi să fie conformă cu principiile generale ale dreptului internațional. Pe cale jurisprudențială, instanța de la Strasbourg a mai adăugat o condiție comună atât privării de proprietate, cât şi limitărilor exercițiului acestui drept, respectiv că orice limitare trebuie să fie proporțională cu scopul avut în vedere prin instituirea ei[75]. Aplicarea testului proporționalității se face prin raportarea la factori precum garanțiile procedurale aflate la îndemâna reclamantului[76] ori modalitatea şi cuantumul despăgubirii.[77]Astfel, cu valoare de principiu, s-a statuat că o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească o cauză de utilitate publică, să fie conformă normelor de drept intern şi să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite şi scopul vizat. De asemenea, referitor la art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit[78] că o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie să asigure un just echilibru între exigențele interesului general al comunității şi cele de protecție a

[74] Publicată în M. Oficial nr. 577 din 15 iulie 2019.
[75] Corneliu Bîrsan, ,,Drept civil. Drepturile reale principale", Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2018.
[76] Hotărârea din 3 iulie 1997, pronunțată în cauza Hentrich c. Franței, par. 42.
[77] Hotărârea din 3 februarie 2012, pronunțată în cauza Akkus c. Turciei, par. 28-29.
[78] Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în Cauza Scordino împotriva Italiei.

drepturilor fundamentale ale individului. În acord cu jurisprudența instanței europene, Curtea Constituțională a statuat că o privare de proprietate trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim şi să respecte un raport de proporționalitate între mijloacele folosite şi scopul vizat.[79]

În ceea ce priveşte raționamentul efectuat de către instanța constituțională, mai avem în vedere câteva argumente care susțin caracterul întemeiat al excepției de neconstituționalitate formulate. În primul rând, ne raportăm la prezentarea comparativă a textelor alin (2) al art. 9 din OUG nr. 1/1999, respectiv alin (1) din acelaşi articol al acestui act normativ şi observăm, în acord cu argumentul Curții, următoarele: pe de o parte, în privința normei prevăzută de alin (2) al art. 9 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, atât destinatarii normei, respectiv: „conducătorii autorităților publice şi administratorii operatorilor economici care asigură servicii de utilitate publică", cât şi conduita prescrisă în sarcina acestora, şi anume obligația de a asigura continuitatea furnizării serviciilor esențiale pentru populație şi pentru forțele destinate apărării sunt în mod clar stabilite şi individualizate, astfel încât elementele constitutive ale contravenției pot fi identificate fără echivoc. Pe de altă parte, din conținutul normativ al alin (1) al art. 9 nu rezultă cu certitudine aceste elemente, fiindcă norma stabileşte obligația cu caracter general în sarcina nediferențiată a conducătorilor autorităților publice, a persoanelor juridice, precum şi a persoanelor fizice de a respecta şi de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în actele normative conexe, precum şi în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite. Astfel, persoanele fizice fac parte dintr-o vastă enumerare, alături de conducătorii autorităților publice şi persoanele juridice. În opinia noastră, aceşti subiecți de drept, destinatari ai normei, având un statut şi caracteristici distincte, ar trebui să beneficieze de reglementări separate. De asemenea, suntem de acord cu argumentul ilustrat de Curte, potrivit căreia „norma privită *ut singuli* nu prezintă nicio deficiență de redactare sub aspectul clarității sale. Caracterul confuz, neclar şi imprevizibil rezultă prin coroborarea cu norma de trimitere, pe care o completează, respectiv cu art. 28 alin. (1) din ordonanța de urgență, care stabileşte că nerespectarea dispozițiilor art. 9 alin. (1) constituie contravenție."[80] În plus, mai avem în vedere poziția instanței constituționale privind caracterul şi scopul normei de trimitere. Aşadar, „în absența indicării cu exactitate a dispozițiilor legale la care se face trimiterea, nu sunt respectate regulile de tehnică legislativă cuprinse în art. 50 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia, «în cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține.»". Considerăm că, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, constituie

[79] Astfel cum este menționat în Decizia CCR nr. 725 din 6 decembrie 2016.

[80] Argument regăsit în cadrul tezei finale a par. 126 din decizia ale cărei dispoziții sunt analizate în prezentul articol.

legea-cadru în domeniul stării de asediu şi al stării de urgență, având în vedere obiectul de reglementare extrem de vast al acesteia, ar fi dificil de reglementat în cuprinsul unui singur act normativ toate obligațiile ori situațiile a căror încălcare ar atrage răspunderea contravențională. În plus, ,,măsurile care ar putea fi dispuse de autorități în perioada stării de urgență vizează domenii diferite, astfel că reglementarea contravențiilor nu poate fi decât diferită."[81] Deoarece legile prezintă aspecte generale, conținutul lor nu poate fi definit printr-o precizie absolută[82], ci doar printr-una având caracter relativ. În acest sens este esențial modul în care este utilizată tehnica legislativă a normei de trimitere. În contextul folosirii acesteia în mod inadecvat, ,,către o normă care, la rândul său, face trimitere la alte acte normative, în mod vag identificate", aceste dispoziții legale sunt improprii şi îşi pot atinge scopul pentru care au fost instituite. Astfel, ,,Curtea observă că norma trimite la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, dar acest act normativ, în afara dispozițiilor art. 28 alin. (1) supuse controlului de constituționalitate, nu conține nicio altă normă care să reglementeze expres vreo contravenție. Actele normative conexe nu sunt definite nicăieri şi nu pot fi identificate cu uşurință de către destinatarii normei, care, prin generalitatea textului legislativ (conducătorii autorităților publice, persoanele juridice şi persoanele fizice) reprezintă întreaga populație a țării. Ordonanțele militare şi ordinele specifice stării instituite sunt acte administrative cu caracter normativ, emise de autoritățile prevăzute de art. 23 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care, în baza art. 24 lit. e) din acelaşi act normativ, pot reglementa «regulile şi măsurile speciale care se dispun în zona în care s-a instituit starea de asediu sau starea de urgență, precum şi sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării acestora», deci inclusiv actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții şi sancțiunile aplicabile. Examinând ordonanțele militare specifice stării de urgență instituite, Curtea reține că toate acestea stabilesc în mod concret obligații şi interdicții. Deşi ,,actul administrativ normativ identifică fapta sancționabilă juridic prin trimitere la măsurile stabilite în anumite dispoziții ale ordonanței militare, acesta nu stabileşte în mod clar şi neechivoc tipul de răspundere juridică." ,,Limitându-se să facă trimitere la prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, care enumeră toate tipurile de răspundere juridică, ordonanța militară nu distinge care dintre conduitele incriminate sunt susceptibile de a atrage răspunderea contravențională. Această modalitate de reglementare este recurentă, regăsindu-se în toate ordonanțele militare emise până la data efectuării controlului de constituționalitate."[83]

În final, constatăm că, în mod asemănător efectuării prezentei analize prin raportarea la o serie de piloni ai sistemului legislativ şi judiciar, Curtea Constitu-

[81] Preluare din raționamentul instanței constituționale.

[82] Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant în privința acestui aspect, conform căruia legile, prin prisma principiului generalității, nu pot fi de o precizie absolută.

[83] Paragraful 129 din raționamentul Curții.

țională a făcut referire, în plus față de calitatea normei, la încălcarea principiului legalității, întrucât „stabilirea faptelor a căror săvârşire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constatator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile şi condițiile necesare operațiunii de constatare şi sancționare a contravențiilor". Totodată, a statuat că „în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuşi nu dispune de reperele necesare în aplicarea şi interpretarea legii". În acelaşi timp, s-a evidențiat încălcarea principiului proporționalității, „cuprins în art. 5 din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, principiu care îşi are originea în dispozițiile art. 53 alin (2) din Constituție şi care permite restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale numai în măsura în care o astfel de limitare este necesară într-o societate democratică şi este proporțională cu situația care a determinat-o", principiu are „o dublă valență, întrucât impune obligații atât în sarcina legiuitorului (individualizarea legală a faptei contravenționale, stabilirea limitelor şi a criteriilor legale de individualizare a sancțiunii: gradul de pericol social al faptei săvârşite, împrejurările în care a fost săvârşită fapta, modul şi mijloacele de săvârşire a acesteia, scopul urmărit, urmarea produsă, circumstanțele personale ale contravenientului), cât şi în sarcina organelor de constatare a contravențiilor şi de aplicare a sancțiunilor corespunzătoare şi a instanțelor judecătoreşti, (individualizarea administrativă sau judiciară a faptei contravenționale şi aplicarea sancțiunii concrete, cu respectarea criteriilor legale de individualizare)". Aşadar, Curtea a constatat că, „pentru a permite organului constatator şi instanței judecătoreşti realizarea acestei atribuții, este necesar ca norma care constituie temeiul sancțiunilor contravenționale să fie clară, precisă şi previzibilă, aşadar, legiuitorul să-şi fi îndeplinit obligația de transpunere a principiului proporționalității reglementând norme prin care fapta contravențională este individualizată legal", obligație pe care acesta nu a îndeplinit-o în mod riguros. În concluzie, instanța constituțională a statuat că prevederile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgență şi dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea şi completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgență sunt neconstituționale, întrucât „normele supuse controlului de constituționalitate impun o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme, cu dificultate identificabile, şi stabilesc sancțiuni contravenționale, neincriminând fapte concrete, încalcă principiile legalității şi proporționalității care guvernează dreptul contravențional." Aşa fiind, Curtea a constatat că „prevederile care fac obiectul controlului sunt caracterizate printr-o tehnică legislativă deficitară, nu întrunesc exigențele de claritate, precizie şi previzibilitate şi sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, a supremației sale şi a legilor, prevăzut de art. 1 alin (5)

din Constituție, precum şi cu principiul restrângerii proporționale a drepturilor şi libertăților fundamentale, prevăzut de art. 53 alin (2) din Constituție”[84].

Bibliografie:

A. Doctrină

1. Corneliu Bîrsan, ,,Drept civil. Drepturile reale principale”, Ed. Hamangiu, 2018

2. M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, ,,Constituția României revizuită. Comentarii şi explicații”, Ed. All. Beck, Bucureşti, 2004

3. Ion Deleanu, ,,Justiția constituțională”, Ed. Lumina Lex, 1995, Bucureşti

4. Ion Deleanu, ,,Instituții şi proceduri constituționale- în dreptul român şi în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck

5. O. Duhamel, G. Tusseau, Droit constitutionnel et institutions politique, 5e edition, Editions du Seuil

6. Tudor Drăganu - Drept constituțional şi instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, 1998

7. Ioan Muraru, ,,Drept constituțional şi instituții politice”, Editura Actami, Bucureşti, 1998

8. Ioan Muraru şi Mihai Constantinescu, ,,Curtea Constituțională a României”, Editura Albatros, Bucureşti, 1997

9. Bianca Selejan-Guțan, ,,Excepția de neconstituționalitate”, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2005

10. Răzvan Horațiu Radu, ,,Convenția Europeană a Drepturilor Omului”, Ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Universul Juridic

11. Alexandru Văleanu, ,,Controlul Constituționalității legilor în dreptul român şi comparat”, Bucureşti, 1936

12. Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, ,,Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?”, Ed. a II-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic.

B. Jurisprudență

1. Justiția Constituțională: funcții şi raporturile cu celelalte autorități publice. Raportul național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională a României, Tudorel Toader, Marieta Safta

[84] Par. 134-135 din conținutul Deciziei CCR nr. 152 din 06 mai 2020, publicată în M. Oficial nr. 387 la data de 13 mai 2020.

2. Hotărârea nr. 6/2012 pentru adoptarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Curții Constituționale
3. publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 198 din 27 martie 2012
4. Decizia Curții Constituționale nr. 152 din 06 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial la data de 13 mai 2020
5. Decizia Curții Constituționale nr. 136 din 20 martie 2018 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 383 din 4 mai 2018.
6. Decizia Curții Constituționale nr. 725 din 6 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 230 din 04 aprilie 2017
7. Decizia Curții Constituționale nr. 108 din 5 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 257 din 09 aprilie 2014
8. Decizia Curții Constituționale nr. 349 din 19 decembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 240 din 10 aprilie 2002
9. Hotărârea din 5 iunie 2015, pronunțată în cauza Lambert c. Franței
10. Hotărârea din 24 septembrie 1992 pronunțată în cauza Herczegfalvy c. Austriei
11. Hotărârea din 7 iunie 2012 pronunțată în cauza Centro Europa 7 SRL şi Di Stefano c. Italiei
12. Hotărârea din 18 mai 1977 pronunțată în cauza Sunday Times c. Marii Britanii
13. Hotărârea din 4 mai 2000 pronunțată în cauza Rotaru c. României
14. Hotărârea din 3 iulie 1997, pronunțată în cauza Hentrich c. Franței
15. Hotărârea din 3 februarie 2012, pronunțată în cauza Akkus c. Turciei
16. Hotărârea din 28 mai 1988 pronunțată în cauza Muller c. Elveției,
17. Hotărârea din 29 martie 2006, pronunțată în cauza Scordino c. Italiei
18. Hotărârea din 23 noiembrie 1976, pronunțată în cauza Engel ş.a. c. Olandei

C. Site-uri web

www.legalis.ro
www. hudoc.echr.coe.int/eng
www.just.ro
www.legislatie.just.ro
www.ccr.ro