

Benke Károly
Mihaela Senia Costinescu

Controlul de constituționalitate în România

Excepția de neconstituționalitate

Pentru:

- auditori de justiție**
- judecători și procurori**
- avocați**
- practicieni ai dreptului**

Editura
Hamangiu
2020

TITLUL II. EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

Capitolul 1. Cadrul procesual în care se ridică excepția de neconstituționalitate

Secțiunea 1. Autoritatea în fața căreia se ridică excepția de neconstituționalitate

Prin exercitarea controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională îndeplinește, în considerarea rolului său de garant al supremației Constituției prevăzut de art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală, funcția de protector al drepturilor și libertăților fundamentale, precum și funcția de asigurare a integrității sistemului instituțional consacrat prin Constituție.

Excepția de neconstituționalitate reprezintă un mijloc procedural prin care cetățenii își pot proteja drepturile și libertățile fundamentale prin intermediul justiției constituționale, respectiv prin colaborarea dintre instanțele judecătorești și instanța constituțională^[1]. Ea a fost calificată de Curtea Constituțională drept „o chestiune prejudicială, o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să preceadă soluționarea litigiului cu care este conexă”^[2], „un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății”^[3], „deși prezintă particularități semnificative, ea se înca-

^[1] Excepția de neconstituționalitate creează un raport triunghiular între partea aflată în proces și ale cărei drepturi sau interese legitime se pretinde că au fost lezate printr-o normă legală considerată neconstituțională, instanța în fața căreia se invocă excepția și instanța chemată să hotărască asupra ei. A se vedea în mod similar, I. DELEANU, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 246.

^[2] Decizia nr. 660 din 4 iulie 2007, publicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

^[3] Decizia nr. 5 din 9 ianuarie 2007, publicată în M. Of. nr. 74 din 31 ianuarie 2007.

drează în categoria excepțiilor procesuale și reprezintă, deci, un mijloc procedural prin care, în condițiile legii, partea interesată, procurorul sau instanța, din oficiu, invocă, în cadrul procesului și fără a pune în discuție fondul dreptului, neconformitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță cu Legea fundamentală”^[1].

Controlul constituționalității exercitat pe calea excepției de neconstituționalitate este un control ulterior (*a posteriori*), deci asupra unei legi sau ordonanțe aflate în vigoare (spre deosebire de controlul anterior, *a priori*, efectuat asupra unei legi înainte de intrarea ei în vigoare), și concret, deoarece rezultă direct din conflictul constituțional ivit în procesul de aplicare a legii la un caz particular/individualizat^[2]. Excepția de neconstituționalitate permite accesul subiectelor de drept la Curtea Constituțională, un acces indirect, intermediat de către instanțele judecătorești^[3].

^[1] Decizia nr. 1227 din 20 septembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 17 din 10 ianuarie 2012. În sens contrar, s-a arătat că nu este posibilă încadrarea *stricto sensu* a excepției de neconstituționalitate nici în categoria așa-ziselor „excepții procedurale”, nici în categoria „excepțiilor de fond”. Prin obiectul ei, prin procedura de rezolvare și prin efectele deciziei [...], aceasta nu este un mijloc tehnic procesual specific acțiunii penale sau civile – asemenea excepțiilor procesuale –, ci un mijloc tehnic aparținând „instrumentarului” dreptului constituțional, pentru exercitarea controlului de constituționalitate. Așa fiind, orice încercare de transpunere *mutatis mutandis* a regulilor procedurale comune aplicabile excepțiilor procesuale la categoria excepțiilor de neconstituționalitate este inadmisibilă. Își dovedește astfel încă o dată semnificația art. 16 [actualul art. 14] din Legea nr. 47/1992, în sensul căruia procedura jurisdicțională prevăzută de această lege „se completează” cu regulile procedurii civile „în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale”, iar asupra compatibilității „hotărăște exclusiv Curtea”. A se vedea I. DELEANU, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 257.

^[2] A se vedea și I. MURARU, *Comentariu la art. 146 din Constituție*, în I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU (coord.) *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 1305.

^[3] În acest fel, controlul de constituționalitate își întregeste dimensiunea, întrucât, în temeiul art. 147 alin. (1) din Constituție, decizia Curții naște obligații în sarcina legiuitorului primar (Parlament) sau delegat (Guvern) nu doar în faza

Potrivit art. 146 lit. d) din Constituție și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, excepția de neconstituționalitate se ridică: a) în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial sau b) direct în fața Curții Constituționale de către Avocatul Poporului.

1.1. Excepția de neconstituționalitate invocată în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial

Excepția de neconstituționalitate se poate ridica doar în cadrul unei cauze aflate pe rolul unei instanțe judecătorești sau de arbitraj comercial.

Potrivit art. 192 alin. (2) C. proc. civ., „Procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii”. Litigiul nu trebuie să aibă ca obiect principal sesizarea Curții Constituționale pentru constatarea neconstituționalității legii/ordonanței sau a dispoziției din lege/ordonanță. Excepția de neconstituționalitate se rezolvă asemenea unei „chestiuni prejudiciale”^[1].

Excepția de neconstituționalitate este o excepție de ordine publică, de aici decurgând următoarele consecințe:

- poate fi invocată de oricare dintre părțile din litigiu, de instanța judecătorească din oficiu sau de reprezentantul Ministerului Public;
- poate fi invocată în orice fază a procesului;
- odată invocată, autorul excepției nu poate renunța la ea.

anterioară promulgării legilor, ci și în faza aplicării legilor sau ordonanțelor Guvernului.

^[1] „Curtea constată că, în speță, Partidul Unității Naționale Române a introdus în fața Curții de Apel București o acțiune prin care a solicitat să se constate neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/1997. Potrivit Constituției și Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, excepția de neconstituționalitate nu poate forma obiectul unei acțiuni directe adresate instanțelor judecătorești sau Curții Constituționale. Procedural, o asemenea acțiune este inadmisibilă” – a se vedea Decizia nr. 92 din 25 iulie 1998, publicată în M. Of. nr. 285 din 3 august 1998.

1.1.1. Excepția de neconstituționalitate invocată în fața instanțelor judecătorești

Majoritatea excepțiilor de neconstituționalitate sunt ridicate **în fața instanțelor judecătorești**, astfel cum sunt acestea prevăzute la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară^[1].

Curtea nu verifică dacă, în cauză, instanța de trimitere este competentă sau nu să judece fondul cauzei sau dacă completul de judecată al instanței de trimitere a fost sau nu legal constituit la data dispunerii sesizării Curții Constituționale. Singura verificare pe care instanța constituțională este datoare să o facă cu privire la legalitatea sesizării este cea referitoare la faptul ca sesizarea să fi fost dispusă de către o instanță judecătorească^[2], în sensul dispozițiilor cuprinse în art. 126 din Constituție și în Legea nr. 304/2004.

Prin *Decizia Plenului Curții Constituționale nr. II din 15 februarie 1995* privind înțelesul noțiunii de „instanță judecătorească” în cadrul controlului de constituționalitate pe cale de excepție^[3], Curtea a stabilit că jurisdicțiile Curții de Conturi nu pot sesiza instanța constituțională cu excepții de neconstituționalitate privind dispoziții din legi și ordonanțe, întrucât acestea nu sunt instanțe judecătorești, în accepțiunea Constituției^[4]. În același sens, este și *Decizia nr. 299 din 1 iulie 1997*^[5]. Prin *Decizia nr. 53 din 23 mai 1995*, Curtea a stabilit că nici în cazul în care excepția de neconstituționalitate a

[1] Ținând cont de faptul că în cadrul curților de apel și al tribunalelor funcționează secții sau, după caz, complete specializate, excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața oricărei secții sau a oricărui complet.

[2] A se vedea în acest sens *Decizia nr. 493 din 21 noiembrie 2013*, publicată în M. Of. nr. 49 din 21 ianuarie 2014; *Decizia nr. 678 din 13 noiembrie 2014*, publicată în M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014, sau *Decizia nr. 756 din 16 decembrie 2014*, publicată în M. Of. nr. 110 din 11 februarie 2015.

[3] Publicată în M. Of. nr. 47 din 13 martie 1995.

[4] Menționăm că, după revizuirea Constituției, prin Legea nr. 429/2003, Curtea de Conturi nu mai exercită atribuții jurisdicționale, astfel că jurisdicțiile Curții de Conturi au fost eliminate.

[5] Publicată în M. Of. nr. 79 din 19 februarie 1998.

fost ridicată în fața unei comisii jurisdicționale, instituită printr-o lege specială, care funcționează pe lângă o instanță judecătorească, nu sunt întrunite condițiile pentru a se putea sesiza Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate^[1]. De asemenea, prin *Decizia nr. 1652 din 15 decembrie 2009*^[2], Curtea a statuat că nu este o instanță judecătorească nici Completul de arbitraj din cadrul Oficiului Român pentru Drepturile de Autor. În fine, prin *Decizia nr. 391 din 17 aprilie 2007*^[3] și *Decizia nr. 514 din 29 mai 2007*^[4], Curtea nu a reținut calitatea de „instanță judecătorească” a secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, respingând ca inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața lor.

O situație specială o constituie contenciosul electoral prezidențial. În realizarea acestui contencios, un rol important revine Biroului Electoral Central, Curtea Constituțională verificând conformitatea hotărârilor adoptate de acesta cu legea și Constituția. În ipoteza cvasimajorității contestațiilor ce privesc hotărârile Biroului Electoral Central, competența de a le judeca revine Curții Constituționale, și nu instanțelor judecătorești. Totodată, ca judecător electoral, Curtea judecă în primă și ultimă instanță anumite cereri (de exemplu, cererile de anulare a alegerilor). Prin urmare, întrucât competența instanțelor judecătorești este una marginală în cadrul acestei proceduri, s-a ridicat problema dacă în cadrul contenciosului electoral prezidențial se poate ridica o excepție de neconstituționalitate direct în fața Curții Constituționale, și nu a instanțelor judecătorești. Într-o primă speță, soluționată prin *Hotărârea nr. 45 din 7 noiembrie 2000*, Curtea a statuat că verificarea constituționalității unei legi sau ordonanțe pe calea controlului *a posteriori* se poate realiza doar dacă excepția a fost ridicată în fața unei instanțe judecătorești, iar nu direct în fața Curții Constituționale. Prin urma-

[1] Este vorba despre o comisie de cercetare a averii, înființată în temeiul Legii nr. 18/1968 privind controlul provenienței unor bunuri ale persoanelor fizice, care nu au fost dobândite în mod licit. Legea este în prezent abrogată.

[2] Publicată în M. Of. nr. 51 din 22 ianuarie 2010.

[3] Publicată în M. Of. nr. 321 din 14 mai 2007.

[4] Publicată în M. Of. nr. 464 din 10 iulie 2007.

re, Curtea a stabilit că nu se pot ridica „excepții de neconstituționalitate” în cadrul procedurii privind vegherea la buna desfășurare a procesului de alegere a Președintelui României desfășurată în fața Curții. Această argumentare a fost menținută și în cauza soluționată prin *Hotărârea nr. 11 din 8 noiembrie 2004*, în care autorul sesizării invocase direct în fața Curții Constituționale neconstituționalitatea unor reglementări legale, Curtea a reiterat că exercitarea controlului *a posteriori* de constituționalitate cu privire la respectivele dispoziții legale nu se poate realiza decât pe cale de excepție, procedură desfășurată în conformitate cu art. 146 lit. d) din Constituție. Cu toate acestea, în anul 2019, prin *Hotărârea nr. 66 din 1 octombrie 2019*^[1], Curtea își revizuieste jurisprudența în această materie justificând soluția pe următoarele argumente: (i) controlul de constituționalitate, în ansamblul său, este o garanție juridică fundamentală a supremației Constituției, astfel încât limitarea exercitării sale, în cadrul atribuției constituționale care conferă instanței constituționale judecarea legalității unor acte/fapte [art. 146 lit. f) din Constituție], nu poate fi acceptată; (ii) prin reglementarea acestei atribuțiuni în sarcina Curții Constituționale, și nu a instanțelor judecătorești, legiuitorul constituant nu a dorit înlăturarea controlului de constituționalitate a actelor normative care privesc domeniul alegerilor pentru Președintele României, ci conferirea în sarcina Curții Constituționale a atribuției de verificare a legalității operațiunilor electorale realizate, îmbinând, astfel, în cadrul competenței aceleiași autorități publice, atât controlul de constituționalitate, cât și pe cel de legalitate propriu-zis; (iii) având în vedere că nu există un alt mecanism legal/constituțional prin intermediul căruia să se conteste în mod efectiv, concret și prompt prezumția de constituționalitate a Legii nr. 370/2004, care, astfel, tinde să devină una absolută în contextul sferei de aplicare a acestei

[1] Privind contestația formulată împotriva Deciziei Biroului Electoral Central nr. 32/D din 27 septembrie 2019 privind aplicarea prevederilor art. 17 alin. (1) lit. c) teza întâi din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, publicată în M. Of. nr. 907 din data de 8 noiembrie 2019.

legi, revine Curții Constituționale competența ca, în cadrul art. 146 lit. f) din Constituție, să evalueze, la cerere, însăși constituționalitatea Legii nr. 370/2004 în ceea ce privește procedura de alegere a Președintelui României.

Prin urmare, Curtea a revenit asupra jurisprudenței sale anterioare și a reținut competența sa de a efectua un control de constituționalitate cu privire la dispozițiile legale ce reglementează procedura de alegere a Președintelui României în cadrul atribuției prevăzute de art. 146 lit. f) din Constituție. Cu alte cuvinte, având în vedere că în materia contenciosului electoral prezidențial Curtea Constituțională îndeplinește rolul de „instanță de judecată”, în cadrul atribuției sale de „veghere la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României”, ea poate efectua controlul de constituționalitate asupra prevederilor legale aplicabile în această procedură (Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României), la sesizarea subiecților de drept prevăzuți de lege, fără, însă, ca acest instrument de control să se identifice cu excepția de neconstituționalitate reglementată de art. 146 lit. d) din Constituție.

1.1.2. Excepția de neconstituționalitate invocată în fața instanțelor de arbitraj comercial

Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată **în fața unei instanțe de arbitraj comercial națională sau internațională.**

O primă cauză a fost soluționată prin *Decizia nr. 395 din 9 mai 2006*^[1], excepția de neconstituționalitate fiind ridicată într-un litigiu arbitral aflat pe rolul unei instanțe naționale de arbitraj comercial, respectiv al Curții de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României^[2].

[1] Publicată în M. Of. nr. 526 din 19 iunie 2006.

[2] A se vedea, cu titlu exemplificativ și *Decizia nr. 181 din 6 martie 2007*, publicată în M. Of. nr. 291 din 3 mai 2007, și *Decizia nr. 708 din 11 septembrie 2007*, publicată în M. Of. nr. 723 din 25 octombrie 2007.

Prin *Decizia nr. 123 din 5 martie 2013*^[1], Curtea a soluționat o excepție de neconstituționalitate invocată într-o cauză aflată pe rolul Curții Internaționale de Arbitraj de pe lângă Camera Internațională de Comerț din Paris. Cu privire la posibilitatea sesizării instanței constituționale române de către instanțele internaționale de arbitraj comercial, Curtea a observat, mai întâi, că interpretarea logică a dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție și ale art. 29 din Legea nr. 47/1992 conduce la concluzia că legiuitorul nu a realizat nicio distincție între instanțele de arbitraj comercial în raport de locul în care funcționează acestea. Potrivit principiului „*unde legea nu distinge nici interpretul nu o poate face*” (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*) ar rezulta că o astfel de distincție nu este permisă și, prin urmare, sesizarea Curții Constituționale a României este legală, chiar dacă s-a făcut de o instanță de arbitraj comercial din Franța. Acest argument este susținut de interpretările sistematică și teleologică ale prevederilor legale incidente în cauză. Astfel, interpretarea sistematică a Constituției relevă faptul că, dacă în cazul instanțelor judecătorești [la care se referă aceleași texte analizate – art. 146 lit. d) din Constituție și art. 29 din Legea nr. 47/1992], legiuitorul constituant a trimis expres la sistemul instanțelor judecătorești naționale, prin referirea făcută în art. 126 din Constituție la Înalta Curte de Casație și Justiție și la rolul său în interpretarea și aplicarea unitară a legii de către instanțele judecătorești, în cazul instanțelor de arbitraj comercial lipsește o asemenea trimitere, precizare sau explicitare, viziunea legiuitorului constituant fiind în mod vădit mai largă. Această viziune poate fi justificată de specificul instanței de arbitraj comercial în raport cu instanța judecătorească, dată de natura juridică mixtă a arbitrajului, contractuală și jurisdicțională. Stabilirea locului arbitrajului într-o altă țară, prin convenția arbitrală, nu impiedică în niciun fel asupra normelor de drept substanțial care guvernează raporturile

[1] Publicată în M. Of. nr. 214 din 16 aprilie 2013.

juridice dintre părți^[1]. Abordând aceleași texte de lege dintr-o perspectivă teleologică, Curtea a constatat că finalitatea urmărită de legiuitor prin introducerea instanțelor de arbitraj comercial în sfera organelor în fața cărora poate fi ridicată excepția de neconstituționalitate (la revizuirea Constituției din anul 2003), a fost aceea de a asigura un cât mai larg acces la justiția constituțională. Această viziune privitoare la instanțele care pot sesiza Curtea este în acord cu interpretarea pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dat-o în jurisprudența sa conceptului de „tribunal” prevăzut de art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în sensul că acesta „nu trebuie neapărat să fie înțeles ca semnificând o instanță de judecată de tip clasic, integrată de structurile judiciare ordinare ale țării [...]; de asemenea, poate conține un organ însărcinat cu examinarea unui număr restrâns de litigii, cu condiția că oferă întotdeauna garanțiile corespunzătoare” (Hotărârea din 28 iunie 1984, pronunțată în *Cauza Campbell și Fell împotriva Regatului Unit*, parag. 76 sau Hotărârea din 8 iulie 1986, pronunțată în *Cauza Lithgow și alții împotriva Regatului Unit*, parag. 201). În concluzie, Curtea a statuat că, dacă în fața unei instanțe de arbitraj comercial – indiferent de locul unde se află aceasta – se ridică o excepție de neconstituționalitate care are ca obiect legea română, în raport de Constituția României, Curtea Constituțională a României nu poate refuza să judece această excepție fără a încălca dispozițiile constituționale ale art. 21 – Accesul liber la justiție, ale art. 142 alin. (1) privind rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției și ale art. 1 alin. (5) potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

[1] În cauză, chiar dacă locul arbitrajului era Paris, legea aplicabilă raporturilor juridice dintre părțile în litigiu era legea română, astfel cum rezultă din Clauza 29 – Legea aplicabilă și jurisdicția, din contractul de privatizare încheiat între E.ON Energie AG și Electrica la data de 4 aprilie 2005.