

# I.

## Introducere

Realizând o *statistică*<sup>[1]</sup> a soluțiilor pronunțate de Curtea Constituțională în ultimii patru ani, constatăm următoarele:

- *în anul 2016*, Curtea a pronunțat un număr de 344 de soluții de respingere a sesizărilor, dintre care 88 sunt soluții de respingere pe considerente de inadmisibilitate [respingere ca inadmisibile (43), devenite inadmisibile (12) și mixte – neîntemeiate/devenite inadmisibile (11), respectiv neîntemeiate/inadmisibile (22)];
- *în anul 2015*, Curtea a pronunțat un număr de 848 de soluții de respingere a sesizărilor, dintre care 256 sunt soluții de respingere pe considerente de inadmisibilitate [respingere ca inadmisibile (109), devenite inadmisibile (49) și mixte – neîntemeiate/devenite inadmisibile (53), respectiv neîntemeiate/inadmisibile (45)];
- *în anul 2014*, Curtea a pronunțat un număr de 760 de soluții de respingere a sesizărilor, în cadrul cărora 243 sunt soluții de inadmisibilitate [respingere ca inadmisibile (107), devenite inadmisibile (57) și

---

<sup>[1]</sup> Date valabile la 31 mai 2016.

mixte – neîntemeiate/devenite inadmisibile (31), respectiv neîntemeiate/inadmisibile (48)];

- în anul 2013, Curtea a pronunțat un număr de 535 de soluții de respingere a sesizărilor, dintre care 119 sunt soluții de inadmisibilitate [respingere ca inadmisibile (88), devenite inadmisibile (15) și mixte – neîntemeiate/inadmisibile (16)]<sup>[2]</sup>.

Se remarcă, așadar, că *aproximativ o pătrime dintre deciziile Curții cuprind soluții de inadmisibilitate*, ceea ce înseamnă că instanța constituțională nu a mai procedat la examinarea pe fond a criticilor de neconstituționalitate formulate, întrucât fie nu a fost legal sesizată, fie nu a fost competentă să soluționeze cauzele înregistrate.

Ponderea semnificativă a soluțiilor de respingere ca inadmisibile a sesizărilor adresate Curții Constituționale constituie unul dintre motivele demersului de realizare a actualei lucrări, care se dorește un instrument de orientare, cu precădere pentru practicienii dreptului, în vederea sesizării instanței de contencios constituțional.

Pornind de la dispozițiile cuprinse în Constituție și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României<sup>[3]</sup>, care circumstanțiază activitatea jurisdicțională a acesteia, și valorificând jurisprudența cuprinzând

---

<sup>[2]</sup> Pentru o raportare la numărul total al actelor pronunțate de Curtea Constituțională în perioada de referință, a se vedea [https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2016/Sin\\_16\\_mai.pdf](https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2016/Sin_16_mai.pdf).

<sup>[3]</sup> Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010.

soluții de respingere a sesizărilor ca inadmisibile, am procedat la o *structurare a condițiilor de sesizare a Curții Constituționale*, identificând acele *temeiuri legale* care împiedică declanșarea sau extinderea procedurii de control al constituționalității legilor, respectiv examinarea pe fond a cererilor adresate Curții Constituționale, indiferent de atribuția la care se referă.

Aceasta, întrucât verificarea admisibilității sesizărilor ce îi sunt adresate, pe două coordonate principale, respectiv legalitatea sesizării și respectarea competenței Curții Constituționale, precede și condiționează examinarea fondului criticilor de neconstituționalitate formulate, care se realizează numai în măsura în care Curtea constată că „*a fost legal sesizată și este competentă*”. Dispozițiile Legii fundamentale referitoare la rolul și atribuțiile Curții Constituționale au determinat atât consacarea legală, cât și o consistentă dezvoltare jurisprudențială a cauzelor de inadmisibilitate specifice jurisdicției constituționale<sup>[4]</sup>. Această jurisprudență precizează cadrul legal incident, conturând/definind conceptele de „*legalitate a sesizării*” și „*competență a Curții Constituționale*”.

Considerăm că prezentul demers se justifică și din perspectiva faptului că *orice sesizare a instanței de contencios constituțional declanșează întreaga procedură care precede examinarea de către Plenul Curții*, respectiv înregistrarea dosarului, solicitarea punctelor de vedere de la autoritățile prevăzute de lege, acordarea termenului de judecată, citarea și dezbaterrea în ședință publică (în cazul atribuțiilor pentru care legea preve-

---

<sup>[4]</sup> A se vedea *T. Toader, M. Safta*, Cauzele de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională, în *Dreptul* nr. 11/2015, pp. 80-125.

de judecarea cu citarea părților), chiar și atunci când inadmisibilitatea este evidentă. Așadar, *nu există un filtru prealabil* de verificare a admisibilității sesizării, care să fie realizat de către Curtea Constituțională, precum există în alte state, menit să degreveze activitatea acesteia.

În acest context, cunoașterea și corecta aplicare de către instanțele de judecată și de către toți subiecții de drept a normelor constituționale și legale de referință în domeniu, astfel cum se reflectă și în deciziile Curții, sunt de natură să susțină dialogul implicit pe care îl presupune fiecare dintre aceste decizii, slujind, în cele din urmă, calității și bunei administrări a justiției constituționale.

Întrucât prezentarea condițiilor de sesizare a Curții Constituționale structurate pe cele două coordonate principale (legalitatea sesizării și competența Curții Constituționale) va fi realizată pornind de la cauzele de inadmisibilitate identificate în jurisprudența Curții Constituționale, vom proceda mai întâi la o scurtă caracterizare a acestor cauze.

## II.

# Cauzele de inadmisibilitate în jurisdicția Curții Constituționale

### 1. Scurtă caracterizare

În doctrina românească de drept constituțional<sup>[5]</sup>, cauzele de inadmisibilitate au fost definite ca fiind  *motive legale ce împiedică declanșarea sau extinderea procedurii de control al constituționalității legilor*, cu sublinierea că „o cauză de inadmisibilitate poate exista nu numai în legătură cu atribuțiile Curții legate de acest control, ci și în legătură cu exercitarea celorlalte atribuții”.

La momentul consacrării lor legale, în cadrul procedurii de soluționare a excepțiilor de neconstituționalitate, cauzele de inadmisibilitate au fost calificate ca fiind „una dintre cele mai importante inovații ale recente Legi nr. 138/1997<sup>[6]</sup> pentru

---

<sup>[5]</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, Cauzele de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională, în Dreptul nr. 2/1998, pp. 3-20.

<sup>[6]</sup> Legea nr. 138/1997 pentru modificarea și completarea Legi nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 170 din 25 iulie 1997.

modificarea și completarea Legii nr. 47/1992<sup>[7]</sup>, cunoscând ulterior o semnificativă dezvoltare pe cale jurisprudențială<sup>[8]</sup>.

Reglementarea sau consacarea pe cale jurisprudențială a unor cauze de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională română (ca și în cazul altor state) reprezintă consecința faptului că atribuțiile Curții Constituționale sunt strict determinate prin Constituție și prin legea sa organică, atât sub aspectul obiectului, cât și al subiecților care o pot sesiza, iar exercitarea acestor atribuții se face la sesizare și, cu excepțiile pe care însăși legea le prevede, în limitele sesizării. Potrivit legii, *Curtea nu se poate sesiza din oficiu decât în privința atribuțiilor care privesc revizuirea Constituției*, în sensul că numai în acele cazuri controlul de constituționalitate este, practic, unul sistematic, independent de existența unei sesizări/unor critici. Rezultă că inadmisibilitățile sunt derivate din natura însăși a controlului pe care instanța constituțională română și, în general, instanțele constituționale îl exercită, fiind consecințe de ordin procedural ale limitelor și condiționărilor menționate<sup>[9]</sup>.

Identificarea unor reguli clare privind atribuțiile și sesizarea instanțelor de contencios constituțional are în cele din urmă ca scop *menținerea și întărirea rolului curților constituționale de garanți ai supremației constituțiilor*<sup>[10]</sup>. În considerarea acestui

---

<sup>[7]</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, op. cit., p. 3.

<sup>[8]</sup> A se vedea T. Toader, M. Safta, Cauzele de inadmisibilitate..., p. 81.

<sup>[9]</sup> *Ibidem*.

<sup>[10]</sup> H. Seibert, Admissibility requirements for constitutional complaints and mechanism for avoiding an excessive case load, în The Protection of Fundamental Rights by the Constitutional Courts, European

rol, este necesară stabilirea unor cerințe, pe de o parte, pentru a circumstanția controlul pe care Curtea îl poate realiza, iar, pe de altă parte, pentru a reduce numărul cauzelor care nu au o fundamentare consistentă și pentru a preveni transformarea acestora în jurisdicții de drept comun.

Astfel fiind, cauzele de inadmisibilitate „au caracter imperativ și sunt de ordine publică. De aceea, nici părțile, într-un proces privind soluționarea excepției de neconstituționalitate, nici Curtea nu ar putea trece peste o cauză de inadmisibilitate. Ele se impun din oficiu, fiind destinate apărării unui interes eminent public, privind limitele controlului, ca expresie a competenței de atribuire a Curții în exercitarea acestuia”<sup>[11]</sup>.

Prin urmare, *cauzele de inadmisibilitate nu pot fi interpretate ca o limitare a accesului la justiția constituțională*. Dimpotrivă, ignorarea lor ar avea semnificația denaturării rolului pe care aceasta îl are în statul de drept. Concluzia enunțată de autorii citați este aplicabilă, *mutatis mutandis*, și în ceea ce privește celelalte atribuții ale Curții Constituționale.

Legislațiile statelor cuprind o diversitate de soluții sub aspectul stabilirii cauzelor de inadmisibilitate<sup>[12]</sup>, în unele

---

Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Brioni, Croația, 23-25 septembrie 1995, p.147, disponibil la adresa [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1995\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1995)015-e).

<sup>[11]</sup> *Ibidem*.

<sup>[12]</sup> De exemplu, în Germania, în cazul plângerilor individuale, există condiții specifice de admisibilitate, respectiv: natura vătămării (să privească un drept fundamental, iar vătămarea să fie personală, reală și imediată) și caracterul subsidiar al protecției. *Personal* înseamnă că

cazuri fiind instituite proceduri de filtrare a sesizărilor adresate curților constituționale. Acolo unde nu este instituționalizat un astfel de filtru, cauzele de inadmisibilitate sunt stabilite/dezvoltate chiar de curțile constituționale. Cât privește marja de apreciere de care curțile se bucură în stabilirea întinderii/conținutului acestui control (în contextul mai larg al limitelor de competență a acestor curți), ea constituie, de asemenea, subiect de dezbateri, inclusiv în doctrina românească de drept constituțional – de la ideea unei largi puteri de apreciere<sup>[13]</sup>, ca expresie a ideii de activism judiciar, considerată ca fiind una dintre tendințele actuale în controlul de constituționalitate, la o abordare moderată, orientată către o atitudine mai degrabă de *self-restraint*<sup>[14]</sup>.

---

petentul se poate adresa Curții numai în ceea ce privește vătămarea unui drept fundamental al său; *real* înseamnă că vătămarea este prezentă la momentul exercitării recursului individual și nu este una potențială; *imediat* semnifică faptul că vătămarea este o consecință directă a actului criticat, iar nu a unui act subsecvent de executare. Aceste cerințe sunt destinate evitării transformării recursului constituțional în *actio popularis*. Cât privește caracterul subsidiar, sesizarea Curții Constituționale Federale se poate face numai după ce au fost epuizate toate căile de atac disponibile (pe larg, *M. Patrono*, The protection of fundamental rights by constitutional courts – a comparative perspective, [http://www.victoria.ac.nz/law/NZACL/PDFS/Vol\\_5\\_1999/Patrono.pdf](http://www.victoria.ac.nz/law/NZACL/PDFS/Vol_5_1999/Patrono.pdf)). Astfel de condiții sunt prevăzute și în alte legislații, de exemplu, a Austriei, a Spaniei etc.

<sup>[13]</sup> *T. Papuc*, Ieșirea din semi-constituționalism, în Noua Revistă de Drepturile Omului nr. 3/2014, pp. 20-34.

<sup>[14]</sup> *E.S. Tănăsescu*, Transfigurarea semantică a excepției de neconstituționalitate în România, în Buletin de informare legislativă



Diferențele de abordare în această privință se manifestă chiar în cadrul instanțelor de contencios constituțional, astfel cum relevă opiniile separate formulate cu prilejul unor decizii, opinii care argumentează soluții de inadmisibilitate. Amintim în context opinia separată a judecătoarei Lube Wolf la una dintre deciziile Curții Constituționale Federale a Germaniei, care debutează cu o reflecție/calificarea acestei decizii: „În efortul de a asigura supremația dreptului, se poate întâmpla ca o instanță să își depășească competența. Din punctul meu de vedere, aceasta s-a întâmplat aici. Sesizarea ar fi trebuit respinsă ca inadmisibilă”<sup>[15]</sup>. Astfel de exemple oferă, deopotrivă, și jurisprudența Curții Constituționale a României<sup>[16]</sup>.

Întinderea controlului pe care curțile constituționale îl realizează în îndeplinirea atribuțiilor lor constituționale constituie, de altfel, una dintre temele întâlnirilor și conferințelor organizate de acestea. De exemplu, problematica omisiunilor legislative în jurisprudența constituțională a constituit tema celui de-al XIV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene<sup>[17]</sup>, prilejuind un consistent dialog și prezentarea

---

nr. 2/2013, [www.clr.ro](http://www.clr.ro); *idem*, Constitutional review or judicial activism?, în Law Review, vol. III, issue 2, July-December 2013, p. 33.

<sup>[15]</sup> Principal proceedings ESM/ECB: Pronouncement of the judgment and referral for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union, <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

<sup>[16]</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia nr. 548 din 15 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 717 din 23 septembrie 2015, sau Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016.

<sup>[17]</sup> Vilnius, 2009.

jurisprudenței relevante a instanțelor constituționale membre ale Conferinței, de natură a releva o abordare evolutivă a competenței acestora, dincolo de statutul tradițional de legislator negativ. Având în vedere importanța subiectului, reglementarea cauzelor de inadmisibilitate în jurisdicția constituțională sau/și crearea unei jurisprudențe coerente referitoare la acestea apar ca o necesitate ce ține, în cele din urmă, de considerente de securitate juridică.

## 2. Clasificări ale cauzelor de inadmisibilitate

Constituția României și, în aplicarea acesteia, Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, stabilesc o serie de *principii și reguli*, astfel:

- Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992];
- atribuțiile Curții Constituționale sunt cele stabilite de Constituție și de legea sa organică [art. 3 alin. (1) din Legea nr. 47/1992];
- în exercitarea atribuțiilor care îi revin, Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale [art. 3 alin. (2) din Legea nr. 47/1992];
- Curtea Constituțională asigură controlul constituționalității legilor, tratatelor internaționale, regulamentelor Parlamentului și ordonanțelor Guvernului [art. 2 alin. (1) din Legea nr. 47/1992];
- Curtea Constituțională poate fi sesizată în cazurile expres prevăzute de art. 146 din Constituție, repu-