

Valentin CONSTANTIN

Cum a produs Înalta Curte de Casație și Justiție un eveniment judiciar

Introducere

La data de 4 iunie a.c., în cazul *C.S. Voința c. Guvernul României*, ICCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal a pronunțat o decizie din categoria celor care pot face istorie în știința dreptului. Este, pe de-o parte, o ilustrare a unui mod imprevizibil în care poate aplica judecătorul intern dreptul european al drepturilor omului. Pe de altă parte, decizia transgresează competențele Curții Constituționale în materie de interpretare a normelor constituționale care garantează drepturile fundamentale. Acest fapt induce o doză considerabilă de incoerență în sistemul nostru juridic și poate provoca un spectru larg de confuzii, prea larg pentru a fi discutat în acest articol. În cele ce urmează, voi nota doar ceea ce consider că este frapant în această decizie.

I. Scurtă istorie a cazului

În anul 2004 apare noua Lege a contenciosului administrativ (LCA), care reglementează excepția de nelegalitate, o tehnică juridică prin care o parte într-un proces, căreia i se opune un act administrativ unilateral individual pe care îl consideră ilegal, poate cere ca instanța specializată, adică instanța de contencios administrativ, să verifice legalitatea actului. În cazul în care este declarat nelegal, actul devine inopozabil părții împotriva căreia a fost invocat. Această tehnică este cunoscută în mai multe sisteme juridice europene. Ea protejează persoanele care, din diverse rațiuni, fie au ignorat existența unui act administrativ ilegal care le privea, fie au ignorat faptul că acest act administrativ le va afecta sau le-ar fi putut afecta drepturile sau interesele juridice. Deși aceste persoane nu au solicitat anularea actului pe calea unei acțiuni în justiție, înăuntrul termenelor scurte pe care le prevede legea pentru astfel de acțiuni în anulare, se pot apăra totuși de efectele pe care le produce actul administrativ ilegal, oricând după expirarea acestor termene, pe calea acestei excepții. Cu alte cuvinte, o persoană poate repune în discuție oricând legalitatea unui act administrativ unilateral individual, ori de câte ori acesta tinde să-i afecteze propria sferă juridică, în ciuda faptului că ar fi avut posibilitatea să ceară anularea actului și totuși nu a făcut-o. Diferența între acțiunea în anulare a unui act administrativ ilegal și excepția de nelegalitate ține, pe de-o parte, de prezența sau de absența unei condiționări în timp: exercițiul acțiunii este limitat în timp, exercițiul excepției este perpetuu. Pe de altă parte, acțiunea în anulare desființează actul administrativ ilegal, în schimb admiterea excepției de nelegalitate blochează doar efectele actului, fără însă să-i afecteze validitatea. Deși valid, actul declarat nelegal rămâne inoperant.

Ca tehnică juridică, excepția de nelegalitate nu face decât să consacre în sistemul nostru juridic o aplicabilitate integrală a principiului *ex injuria jus non oritur*. În dreptul privat, efectivitatea acestui principiu, *ex injuria*, este asigurată prin tehnica nulității absolute. Ea permite particularilor să se apere, nelimitat în timp, de efectele actelor juridice afectate de vicii legale cărora legislatorul le-a atașat o importanță sau o pondere considerabilă. Cu alte cuvinte, excepția de ilegalitate, ca și nulitatea absolută, servește un principiu fundamental al ordinii juridice, principiul legalității. Reglementarea ei în dreptul nostru administrativ a fost percepută de comunitatea juridică ca un pas în direcția realizării preeminenței dreptului. Însă imediat după apariția noii legi, ICCJ a limitat prin jurisprudența ei câmpul de aplicare al excepției de nelegalitate. A decis că pot fi cercetate pe calea excepției de nelegalitate doar actele administrative unilaterale individuale emise după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004. Celelalte instanțe de contencios administrativ, tribunalele și curțile de apel și-au însușit această jurisprudență. Motivul invocat de Înalta Curte pentru limitarea **câmpului de aplicare al excepției de ilegalitate** a fost acela că noua reglementare aparține „legii civile”, o categorie de norme în care, în termenii Constituției, legislația nu poate retroactiva. Or, a spus Înalta Curte, analizarea legalității actelor anterioare legii ar conduce la retroactivitatea inadmisibilă a legii. Altfel spus, Curtea a decis să conserve de o manieră generală toate situațiile juridice constituite în baza unor acte administrative ilegale emise înainte de apariția noii legi. Ea a considerat, implicit, că protejează astfel o valoare socială mai importantă decât cea exprimată de principiul legalității, iar această valoare este stabilitatea raporturilor juridice, o valoare implicată în principiul securității juridice.

În paranteză fie spus, soluția Înaltei Curți făcea să planeze un dubiu legitim în legătură cu propria ei imparțialitate în alegerea soluției expusă mai sus. Era clar că instituirea excepției de nelegalitate încărca considerabil agenda de lucru a Curții, iar pentru judecători nu era indiferent dacă limitau câmpul de aplicare la data intrării în vigoare a noii Legi a contenciosului administrativ, anul 2004, sau acceptau să cerceteze și ilegalitățile produse anterior acelei date. Comunitatea juridică a primit soluția judiciară a Înaltei Curți în materie de neretroactivitate a excepției de nelegalitate ca pe una mai curînd *pro domo*, decât ca pe o soluție prin care un tribunal ar fi tranșat în mod imparțial o chestiune de drept, prin analiza atentă a tuturor principiilor implicate¹.

Confruntat cu această poziție a Înaltei Curți, care, în mod evident, îi limita intențiile, legislatorul intervine în anul 2007 cu o lege rectificativă, în care indică în mod expres că în câmpul de aplicare al excepției de nelegalitate se includ actele ilegale emise înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004. Pentru a repara inechitățile produse de jurisprudența Înaltei Curți, prin practica de a exclude de la control actele anterioare, legea din 2007 a introdus și o procedură de revizuire specială. Revizuirea viza toate deciziile pronunțate deja de Înalta Curte sau de instanțele subordonate, decizii care, la unison, blocaseră analiza excepției pe motivul neretroactivității legii civile.

¹ Apărea destul de clar că instanța se plasa dincolo de exigențele unei maxime foarte apreciate de Curtea de la Strasbourg: „Justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done”: *Lord Hewart, C.J. in R.V. Sussex JJ, Ex parte Mc Carthy*, (1924), K.B. 256 (259). „Nu este suficient să se facă dreptate, ci trebuie ca acest fapt să fie manifest și să fie dincolo de orice îndoială”.

Lucrurile interesante încep însă de abia de aici încolo. Înalta Curte adoptă o poziție de refuz al legii care extinde expres controlul nelegalității la actele administrative anterioare Legii nr. 554/2004, refuz care, vom vedea, se transformă în timp într-un refuz persistent. Cu prima ocazie, Înalta Curte se prevalează de posibilitatea de a ridica *ex officio* excepția de neconstituționalitate în cadrul proceselor aflate pe rol și declară că art. 4 alin. (1) și (2) din LCA și art. II alin. (2) din legea de modificare din 2007 sînt neconstituționale. Sînt invocate art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, interpretat prin jurisprudența Curții de la Strasbourg de „tip *Brumărescu*”, principiile din Codul bunei administrații aprobat prin Recomandarea nr. 7/2007 a Consiliului de Miniștri a Uniunii Europene și ceea ce Înalta Curte numește, vom vedea cât de exact, „practica constantă a Curții de Justiție de la Luxemburg”. Curtea Constituțională, prin deciziile numărul 425 și 426 din 10 aprilie 2008, pronunțate în dosare în care a conexas excepția Curții cu excepțiile ridicate de Curțile de Apel Brașov, Alba Iulia și Târgu Mureș, respinge toate argumentele extrase din dreptul european și declară normele interne contestate ca fiind constituționale. Acesta ar fi trebuit să fie sfârșitul poveștii.

Însă Înalta Curte refuză primatul interpretării Curții Constituționale și în data de 4 iunie 2008 pronunță o decizie-eveniment, în speța *CS Voința c. Guvernul României*, în care declară că articolele de lege declarate constituționale de către Curtea Constituțională sunt totuși inaplicabile în sistemul juridic român și înlătură aplicabilitatea lor invocând ca bază juridică art. 20 alin. (2) din Constituție, art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ultimele două norme interpretate prin prisma jurisprudenței celor două curți, de la Strasbourg și de la Luxemburg².

II. Argumentele juridice de neconstituționalitate ale Înaltei Curți de Casație și Justiție în fața Curții Constituționale a României

Teza ICCJ care alege neconstituționalitatea art. 4 alin. (1) și (2) din LCA și art. II alin. (2) din Legea nr. 262/2007 avea în centrul ei conceptul de retroactivitate a legii. După ce stabilea faptul că normele legale în discuție sunt norme retroactive, Curtea a reluat mai vechea sa teorie conform căreia invocarea *sine die* a excepției de nelegalitate „contravine” principiului neretroactivității legii civile instituit de art. 15 alin. (2) din Constituție și „principiului priorității reglementărilor internaționale” instituit de art. 20 alin. (2) din Constituție. În calitatea lor de norme retroactive, susține Înalta

² Iată dispozitivul deciziei din 4 iunie, Curierul Judiciar nr. 10/2008: „În aplicarea art. 20 alin. (2) și art. 148 alin. (2) din Constituția României, republicată, prin raportare în principal la principiul securității juridice și în subsidiar a dreptului la justiție, la Convenția europeană a drepturilor omului și la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și la jurisprudența CEDO și a Curții de Justiție de la Luxemburg, în speță, se va înlătura aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007 și ale art. II alin. (2) teza finală din Legea nr. 262/2007, cu privire la actul administrativ unilateral cu caracter individual, emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, a cărui legalitate se contestă pe calea excepției de nelegalitate. Prin înlăturarea dispozițiilor susmenționate, în raport de data emiterii actului, cererea având ca obiect excepția de nelegalitate este lipsită de temei legal, urmând a fi respinsă”.

Curte, ele afectează neconstituțional principiul securității juridice protejat de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Sunt într-adevăr normele de la art. 4 alin. (1) și (2) retroactive?

În primul rând, Înalta Curte pare să considere neretroactivitatea ca pe o regulă absolută, care nu comportă în mod strict decât cele două excepții enunțate în textul Constituției: retroactivitatea legii penale mai favorabile și cea a legii contravenționale mai favorabile. Însă Înalta Curte omite să discute în cadrul argumentului cazul normelor de procedură care, *nota bene*, sunt norme de imediată aplicare. Ceea ce înseamnă că normele de procedură se aplică din momentul edictării lor și afectează toate situațiile juridice în curs, ceea ce reprezintă o formă de retroactivitate, una neprevăzută de Constituție și totuși necontestată de nimeni. Este clar că art. 15 alin. (2) din Constituție se referă la neretroactivitatea dreptului material și nu la neretroactivitatea dreptului procesual³. Cu alte cuvinte, nu avem o mare regulă a neretroactivității acompaniată de excepții de strictă interpretare, cum pare să considere ICCJ. În orice sistem juridic (inclusiv în sistemul internațional) există retroactivitate permisă și retroactivitate prohibită. În concret, textul constituțional se referă la interdicția de a institui obligații retroactive sau la interdicția de a incrimina comportamentele retrospectiv. În limbajul lui H.L.A. Hart, am spune că neretroactivitatea, în Constituție, vizează normele primare din sistemul juridic și nu pe cele secundare.

În cazul nostru, ar fi existat retroactivitate atunci și numai atunci când legea de modificare a LCA ar fi impus ca legalitatea actului ale cărui efecte s-au produs sau ale cărui efecte sunt în curs, ar fi fost analizată prin confruntarea cu norme juridice care nu ar fi existat la data emiterii actului. Însă LCA precizează: „(...) cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ”. Utilizând și acest argument, Curtea Constituțională a refuzat să accepte că normele în discuție ar viola art. 15 alin. (2) din Constituție.

Excepția de nelegalitate și securitatea raporturilor juridice

Înalta Curte a susținut în fața Curții Constituționale că retroactivitatea violează **principiul securității raporturilor juridice**. Este adevărat că, deși nu încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii, uzul nelimitat în timp al excepției de nelegalitate poate afecta stabilitatea raporturilor juridice născute din actul administrativ ilegal. Nu este niciun dubiu că beneficiarii actului ilegal s-au bazat pe forța sa juridică și este posibil ca o serie de terți de bună-credință, care au ignorat condițiile în care a fost emis actul, să fi constituit raporturi juridice care decurg în ultimă instanță din actul în cauză. Aici cred că un exemplu ar fi util. Să presupunem că A era îndreptățit la restituirea unui teren, unul extrem de valoros, pe vechiul amplasament. Guvernul atribuie printr-o hotărâre terenul lui B, C și D, după ce A solicitase legal restituirea. La scurt timp, B, C și D vând parcelele lor lui X, Y și Z, iar aceștia construiesc case. A, care a ignorat inițial hotărârea de guvern care îi afecta drepturile, a descoperit ulterior că

³ În dreptul european al drepturilor omului, Comisia și Curtea de la Strasbourg au afirmat constant principiul retroactivității declarației de acceptare prevăzută de art. 25 din Convenția europeană a drepturilor omului, a se vedea *Frédéric Sudre*, *Drept european și internațional al drepturilor omului*, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 449.

terenul care trebuia să-i fie restituit conform legii fusese atribuit altor persoane. Face descoperirea abia după expirarea termenului în care ar fi putut solicita instanței de contencios administrativ anularea hotărârii de guvern. În acest context, A promovează un proces la instanța de drept comun în care cere anularea actelor prin care terenul a fost atribuit lui B, C și D și respectarea propriului său drept. El cere, de asemenea, ca titlul pe care i-l opun B, C și D, adică hotărârea de guvern, să fie declarat ilegal, pe calea excepției de nelegalitate. Instanța, dacă va adopta poziția Înaltei Curți, va declara că atâta timp cât actul presupus ilegal a fost emis înaintea intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, excepția de nelegalitate este pur și simplu nelegală. Dacă argumentul se bazează pe protejarea principiului securității juridice, se observă destul de ușor că este extrem de fragil. Argumentul tolerează posibilitatea de a cerceta retroactiv legalitatea actelor emise după apariția legii din 2004, însă nu tolerează cercetarea nelegalității actelor emise înainte de 2004, deși toți cei care au ridicat excepțiile de nelegalitate au ieșit din termenul în care puteau solicita anularea actelor și deși în ambele situații există un efect retroactiv. Practic, Înalta Curte nu distinge excepția admisibilă de excepția inadmisibilă în conformitate cu principiul securității juridice, ci în conformitate cu principiul neretroactivității legii. Atâta timp cât și excepția de nelegalitate considerată admisibilă produce efect retroactiv, legătura dintre cele două principii lipsește. În urma acestei soluții, nu vom afla niciodată dacă B, C și D aveau poate motive rezonabile să se îndoiască *ab initio* că hotărârea de guvern de care beneficiaseră era nelegală sau dacă X, Y și Z pot fi considerați cumpărători de bună-credință. Iată cum a instituit Înalta Curte o imunitate *de plano* pentru toți beneficiarii actelor nelegale emise înainte de intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ.

Nu susțin că principiul securității juridice nu joacă sau nu ar trebui să joace niciun rol în ecuația excepției de nelegalitate. Însă la acest aspect mă voi referi mai târziu.

Instituie într-adevăr art. 6 din Convenției europene a drepturilor omului un principiu general și, eventual, inderogabil al securității juridice?

Cazul *Brumărescu c. România* a afirmat existența principiului securității juridice ca parte a standardului european al procesului echitabil, prevăzut de art. 6 alin. (1) al Convenției europene⁴. Asta nu înseamnă însă că a fost formulată o regulă absolută de drept european al drepturilor omului, regulă care impune ca orice alt principiu care poate veni în conflict cu principiul securității juridice trebuie să cedeze în fața acestuia din urmă. Sau, că orice regulă de drept intern care afectează efectivitatea principiului securității juridice trebuie declarată inopozabilă într-un proces.

Într-un caz concret, principiul securității juridice se poate confrunta, de exemplu, cu principiul legalității sau cu principiul proporționalității. Există, de pildă, o

⁴ §61: „Dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe, garantat de art. 6 alin. (1) din Convenție, trebuie interpretat în lumina preambulului Convenției, care enunță preeminența dreptului ca element de patrimoniu comun al statelor contractante. Unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care înseamnă, între altele, că o soluție definitivă a oricărui litigiu nu trebuie rediscuțată”.

§62: „(...) Aplicând în acest mod dispozițiile art. 330 mai sus citat, Curtea Supremă de Justiție a încălcat principiul securității raporturilor juridice. În speță și în virtutea acestui fapt, dreptul reclamantului la un proces echitabil în sensul art. 6 alin. (1) din Convenție a fost ignorat”.

jurisprudență constantă a Consiliului de Stat, cea mai înaltă instanță de contencios administrativ din Franța, care a admis efectele retroactive ale unor legi, în cazul în care intervenția legislativului a fost justificată de „motive de interes general”. Iar atunci când a considerat că intervenția legislativă nu proba „un interes general suficient”, a considerat-o incompatibilă cu art. 6 alin. (1) din Convenție. Așadar, din confruntarea cu principiul proporționalității, în lumina căruia se analizează „interesul general”, principiul securității juridice este învingător sau înfrânt, în funcție de circumstanțele cazului concret pe care trebuie să-l tranșeze judecătorul.

La rândul ei, Curtea europeană a admis în cazul *National and Provincial Building Society și alții c. Regatul Unit* că „art. 6 alin. (1) nu poate fi interpretat ca împiedicând orice ingerință a autorităților publice în cadrul unei proceduri judiciare la care acestea sunt părți” (§112)⁵.

În cazul nostru, ICCJ trebuia să confrunte principiul securității juridice cu principiul legalității și să justifice preferința pentru principiul securității. Și asta pentru că, repet, principiul securității juridice nu primează în mod automat în conflictul cu alte reguli sau principii. Această justificare se impunea cu atât mai mult cu cât Înalta Curte nu se putea baza în mod direct nici pe art. 6 alin. (1) din Convenție (care nu amintește principiul securității juridice) și nici pe hotărârea *Brumărescu c. România* care, așa cum voi arăta, nu reprezintă un precedent pertinent pentru ipoteza excepției de ilegalitate.

III. Aplicarea eronată a art. 6 alin. (1) și a art. 148 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

Voi încerca acum ceea ce în doctrina juridică se numește o „critică externă” a motivării Înaltei Curți, adică o analiză sumară a validității premiselor pe care se fondează soluția juridică a acestei instanțe. În construcția premiselor se observă, *prima facie*, erori de calificare juridică. Utilizarea precedentului *Brumărescu c. România* ar fi admisibilă doar dacă situațiile ar fi similare, *ceteris paribus*. Aceasta este condiția obligatorie a autorității în sistemul intern a jurisprudenței Curții de la Strasbourg.

În cazul *Brumărescu c. România* consecința admiterii unui recurs în anulare era desființarea unei hotărâri judecătorești irevocabile, care se bucura astfel de autoritatea de lucru judecat. Acest tip de autoritate este absolută și generează o încredere absolută în intangibilitatea raporturilor juridice care derivă din hotărârea judecătorească irevocabilă.

În schimb, actul administrativ unilateral se bucură de o prezumție simplă de validitate. Acest tip de prezumție nu poate genera o încredere absolută în act. În cazul excepției de nelegalitate avem o prezumție relativă, în cazul *Brumărescu c. România* avem o prezumție absolută. Cu alte cuvinte, departe de a avea o analogie care să impună un tratament analog, avem o distincție clară, care impune un tratament diferit. Premisa că analiza retrospectivă nelimitată în timp a actului pretins nelegal ar echivala cu repunerea în discuție a hotărârii judecătorești care se bucură de autoritate de lucru judecat este o premisă falsă.

⁵ A se vedea *Frédéric Sudre*, op. cit., p. 270, 271.

În ce privește jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg, pe care a invocat-o Înalta Curte ca bază juridică a soluției sale, aceasta ar putea fi relevantă, însă cu o singură condiție, iar această condiție este una liminară. Condiția este aceea ca materia excepției de nelegalitate din dreptul administrativ român să fie și o materie de drept comunitar; pentru că jurisprudența Curții de la Luxemburg are caracter normativ doar în domeniul dreptului comunitar. Autoritatea acestei jurisprudențe este o autoritate *ratione materiae*. Or, contenciosul administrativ român nu este o materie de drept comunitar, ci este o materie de drept intern. Doar dacă excepția de nelegalitate ar viza un act administrativ unilateral individual, care este și un act de drept comunitar secundar (derivat), jurisprudența de la Luxemburg ar putea servi ca premisă pentru înlăturarea normei de drept intern contrară dreptului comunitar.

În ce privește Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, deocamdată aplicabilitatea ei directă în sistemul nostru de drept nu are niciun temei juridic. Aceasta pe de-o parte. Pe de altă parte, Carta de la Nisa se aplică, și ea, *ratione materiae*, doar în domeniile reglementate de dreptul comunitar.

IV. Raportul dintre Constituția României și Convenția europeană a drepturilor omului

Convenția europeană a drepturilor omului a fost integrată diferit în sistemele juridice ale statelor-părți. Poziția ierarhică a Convenției în sistemele naționale depinde, în ultimă instanță, de doctrina monistă, dualistă sau mixtă pe care au adoptat-o constituțiile. Într-o serie de state Convenția este plasată la nivel legislativ, în altele la nivel supralegislativ, în fine, într-un număr restrâns de state la nivel constituțional sau chiar supraconstituțional.

Ce înseamnă în mod concret faptul că art. 20 alin. (1) din Constituție afirmă concordanța dintre interpretarea normelor constituționale și interpretarea normelor din Declarația universală, Pactele din 1966 și cu celelalte tratate în materia drepturilor omului la care, evident, România este parte⁶? Înseamnă că enunțul unui drept fundamental în Constituție, care exprimă substanța normativă a dreptului în termeni generali, trebuie interpretat ca incluzând toate dezvoltările sau evoluțiile care apar în dreptul internațional al drepturilor omului. De exemplu, art. 27 alin. (1) din Constituție instituie inviolabilitatea domiciliului și a reședinței. Dacă jurisprudența CEDO, un organ care deține monopolul interpretării Convenției europene, stabilește că biroul unui avocat trebuie să beneficieze de protecția acordată prin art. 8 din Convenție domiciliului, ne aflăm în fața unei extinderi a câmpului de aplicare a normei constituționale, o extindere pe care interpretarea textuală a Constituției nu o presupune în mod necesar. Sau, prin efectul art. 20 alin. (1), evoluția nivelului de protecție a unui drept fundamen-

⁶ Art. 20 (1): Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația universală a drepturilor omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

tal în jurisprudența CEDO, *i.e.*, extinderea câmpului său de aplicare, se încorporează automat în Constituția noastră, care trebuie să se mențină permanent în concordanță cu Convenția europeană. Consecința juridică în plan intern: dacă o lege ar declara în viitor, în mod expres, că biroul avocatului este exceptat de la protecția datorată domiciliului, această lege ar fi declarată neconstituțională pentru că încalcă conținutul concordant cu tratatele al noimei constituționale. La alin. (2), **primatul interpretării internaționale** este explicit, la alin. (1), primatul este implicat în termenul „concordanță”. Nu este nicio îndoială că primatul este implicat în concordanță, atâta timp cât normele constituționale se interpretează în concordanță cu normele internaționale și nu invers. Se poate observa că alin. (2) este oarecum redundant, dacă primatul interpretării internaționale este implicat în alin. (1).

Prin efectele art. 20 din Constituție, avem un sistem unitar de protecție a drepturilor fundamentale în care dreptul constituțional al drepturilor omului este în acord permanent cu standardele de protecție din dreptul internațional. De aici rezultă că, spre deosebire de Franța, unde controlul de constituționalitate al protecției drepturilor fundamentale este distinct de controlul respectării Convenției europene (motiv pentru care acesta din urmă este numit și „control de convenționalitate”), în România există un sistem unitar de control în materia drepturilor omului, controlul de constituționalitate.

Iar faptul că o normă juridică internă este în conflict cu o normă internațională în materia drepturilor omului este un aspect al neconstituționalității. Neconstituționalitatea poate să nu existe în momentul în care legea face obiectul unui control *a priori*, să nu existe nici la promulgare și să nu existe nici, de exemplu, după trei ani de la aplicare. Neconstituționalitatea poate însă interveni oricând pe parcurs, datorită evoluției jurisprudenței Curții de la Strasbourg. Fie datorită faptului că o anumită configurație juridică ajunge să fie analizată pentru întâia oară de Curtea de la Strasbourg, fie datorită faptului că jurisprudența Curții de la Strasbourg suferă un reviriment, adică o schimbare radicală. În treacăt fie spus, revirimentul jurisprudenței este un fapt care afectează el însuși principiul securității juridice. De fapt, chiar în acest context a evocat Curtea de la Strasbourg, relativ recent, principiul securității, în cazurile celebre *Christine Goodwin c. Regatul Unit* și *I. c. Regatul Unit* din 11 iulie 2002. Într-un *obiter dictum*, Curtea de la Strasbourg a declarat că motive solide justifică îndepărtarea sa de la jurisprudența anterioară, deși interesul securității juridice, al previzibilității și al egalității în fața legii ar impune respectarea precedentului⁷.

Asta nu înseamnă că instanțele din România nu pot declara inopozabile unei părți în proces norme juridice interne care se plasează în contradicție cu CEDO și trebuie să consulte mai întâi Curtea Constituțională. Instanțele sunt abilitate să constate că poziția exprimată de Curtea europeană într-un anumit caz a extins câmpul de aplicare al unui drept fundamental. Însă, dacă cealaltă parte în proces nu este de acord cu modul în care instanțele au interpretat jurisprudența Curții de la Strasbourg, ea trebuie să aibă posibilitatea să conteste interpretarea instanței în fața Curții Constituționale. Cu alte cuvinte, în baza supremației Constituției al cărei garant este, Curtea Constituțională trebuie să aibă ultimul cuvânt în materia interpretării drepturilor fundamentale. Nu ar fi existat

⁷ Pentru un comentariu la *Christine Goodwin c. Regatul Unit*, a se vedea *Corneliu Liviu Popescu*, în *Curierul Judiciar* nr. 10/2002, p. 107 și urm.

nicio incoerență de sistem, dacă Înalta Curte de Casație și Justiție ar fi adoptat decizia din 4 iunie fără să fi ridicat excepția de neconstituționalitate. Însă în momentul în care a decis să transgreseze decizia Curții Constituționale, Înalta Curte s-a plasat în afara funcției sale judiciare. Nimeni nu ar putea susține în mod rezonabil că în România am avea două standarde ale procesului echitabil, unul prevăzut de Constituție, garantat de Curtea Constituțională, și altul prevăzut de Convenția europeană și garantat de ICCJ.

V. Un efect pervers al deciziei CS *Voința c. Guvernul României*

Dincolo de faptul că afectează coerența sistemului intern de protecție a drepturilor fundamentale, decizia din 4 iunie a.c. produce un efect pe care, fără îndoială, Înalta Curte nu l-a urmărit.

Decizia Înaltei Curți este orientată spre beneficiarul/beneficiarii direcți sau subsecvenți ai actului care ar putea fi declarat nelegal și spre efectele distructive pe care le-ar putea produce declararea nelegalității asupra situațiilor juridice generate de act. Există însă, după opinia mea, și un alt aspect care ar fi trebuit luat în considerare, și anume situația persoanei ale cărei drepturi au fost afectate de actul ilegal. Este posibil ca, în anumite situații, principiul securității juridice să impună conservarea raporturilor juridice generate de actul declarat ilegal. Însă judecătorul sesizat în litigiul de fond (care poate fi judecătorul din procesul civil sau chiar judecătorul administrativ) și nu judecătorul excepției (care, potrivit art. 126 din Constituție, este întotdeauna judecătorul de contencios administrativ) este cel care trebuie să decidă dacă raporturile constituite cu un temei nelegal trebuie conservate sau nu. Doar judecătorul de fond poate să aprecieze măsura în care trebuie protejate anumite situații juridice, analizând toate circumstanțele cazului. Doar el este în măsură să confrunte, de exemplu, principiul legalității cu principiul securității juridice, el va putea decide ca actul nelegal să rămână totuși opozabil celui care a invocat nelegalitatea sa. El ar putea, de exemplu, înlătura astfel norma de la art. 4 alin. (4) care declară inopozabilitatea automată a actului ilegal bazându-se pe CEDO și ar putea invoca ca temei legal, de exemplu, principiul proporționalității raportat la Protocolul nr. 1. În această situație, persoana prejudiciată de act păstrează șansa de a obține despăgubiri fondate pe nelegalitatea actului, ca alternativă la imposibilitatea de a obține restabilirea situației afectate de actul nelegal. Poziția adoptată de Înalta Curte, refuzul *de plano* de a declara o serie de acte administrative nelegale, îl privează pe A, din exemplul nostru, de fundamentul cererii sale de despăgubiri.