

**Valentin CONSTANTIN**

## **Excepția de neconstituționalitate formulată de stat**

Faptul că în practica Curții Constituționale a României (CCR) este recunoscută capacitatea statului de a utiliza tehnica excepției de neconstituționalitate nu a fost comentat, cel puțin după știința mea. Subiectul implică drepturile fundamentale sau, mai precis, efectivitatea lor, și chestiunea spinoasă a persoanelor juridice de drept public. Într-un anume sens, textul care urmează se referă și la slaba atenție pe care CCR o acordă drepturilor fundamentale, în contrast cu eforturile pe care le depune atunci când încearcă să îndeplinească un rol politic în stat. Comportamentul Curții este, cred, parte din explicația receptării neobișnuit de dificile a standardelor statului de drept (*rule of law*) în România.

Decizia CCR de la care am plecat datează din anul 2010<sup>1</sup>. Contextul este pe scurt următorul: la 2 iunie 2009, cu mai bine de un an înainte de intervenția CCR, statul adoptase o lege cu scop reparatoriu care îi viza pe cei care suferiseră o condamnare cu caracter politic și pe cei care făcuseră obiectul unor măsuri administrative cu un astfel de caracter. Legea a fost modificată de două ori, ultima modificare stabilind, după sesizarea CCR, o plafonare a despăgubirilor<sup>2</sup>.

Sarcina de a stabili persoanele îndreptățite să beneficieze de măsuri reparatorii și cuantumul despăgubirilor revenea, conform legii, instanțelor judecătorești. Procesele se desfășurau în contradictoriu cu statul, reprezentat de Ministerul Finanțelor<sup>3</sup>.

După pronunțarea unei serii de sentințe judecătorești în materie, statul are revelația că sumele stabilite de judecători vor depăși capacitatea sa de a onora obligațiile asumate prin lege. Trebuiau suprimate efectele unei legislații imprudente. Și pentru că abrogarea sau modificarea legii nu rezolva această nouă problemă, deoarece ar fi menținut drepturile câștigate înainte de abrogare sau modificare, statul decide ca reprezentantul său, Ministerul Finanțelor, să „încearcă” să obțină neconstituționalitatea capitolului financiar din lege.

Dacă legea ar fi fost declarată neconstituțională, problema financiară pe care statul însuși o edificase urma să fie rezolvată. Deși neconstituționalitatea produce efecte pentru viitor, de la data publicării deciziei CCR în Monitorul Oficial, era totuși eficace, deoarece nici un proces al persoanelor îndreptățite la despăgubiri nu era terminat la momentul invocării excepției. Astfel că ocazia nu trebuia ratată. Cu ajutorul doctrinei Înaltei Curți de Casație și Justiție

---

<sup>1</sup> Decizia nr. 1358/15.11.2010 (M.Of. nr. 761/15.11.2010)

<sup>2</sup> Despăgubirile au fost plafonate prin O.G. nr. 62/2010.

<sup>3</sup> E straniu faptul că statul beneficia de o capacitate procesuală plenară. După opinia mea, în cazul unei legi cu caracter reparatoriu, statul nu era îndreptățit *de plano* să combată pretențiile financiare ale persoanei reclamante, aprecierea pretențiilor rămânând un atribut al judecătorului. Este ciudat ca statul să ofere o reparație morală prin lege și apoi să lupte pentru restrângerea ei, atunci când aplică legea. Capacitatea procesuală a statului ar fi trebuit, poate, limitată. Statul ar fi urmat să vegheze ca numai persoanele îndreptățite să beneficieze de reparații morale. Altfel spus, dacă persoana intră sau nu în câmpul de aplicare a legii.

(ICCJ) care permite retroactivitatea legii atunci când ea modifică situațiile juridice în curs, sentințele pronunțate în primă instanță urmau să fie infirmate ulterior în recursurile declanșate de stat, prin aplicarea imediată a deciziei de neconstituționalitate a Curții<sup>4</sup>.

Printr-o decizie unanimă, CCR a satisfăcut așteptările executivului și a blocat, *sine die*, legea reparatorie în forma ei modificată (cu despăgubiri în quantum plafonat). Nu doresc să discut poziția sau comportamentul statului în termenii bunei-credințe, și nici modul în care a reușit Curtea să-și justifice decizia. Cu alte cuvinte, voi eluda aici fondul chestiunii, deoarece problema pe care doresc să o discut este liminară.

Întrebarea liminară care a apărut la capătul lecturii este următoarea: cum e posibil ca statul să invoce *ex-post* neconstituționalitatea propriilor legi? Sau, altfel spus, este excepția de neconstituționalitate un instrument constituțional care trebuie pus la dispoziția statului? Sau, posedă oare statul *locus standi* (capacitatea procesuală) în procedura excepției de neconstituționalitate? Aceasta este, în diverse versiuni, problema la care sper să ofer un răspuns cât de cât demn de atenție.

Am întâlnit juriști care au considerat *prima facie*, însă fără să caute și argumentele, că statul nu poate cumula postura de autor și de contestatar al normelor juridice. Însă astfel de alegații ghidate de bun simț sunt adesea infirmate în domeniul juridic. O știm de la Sir Edward Coke.

Lectura art. 29 alin. (2) din Legea privind organizarea și funcționarea Curții constituționale sugerează că nu există, de fapt, o problemă juridică: „Excepția poate fi ridicată la cererea uneia dintre părți sau, din oficiu, de către instanța de judecată (...)”<sup>5</sup>. Așadar, așa cum s-a întâmplat în speță, a fost suficient ca statul să fie la un moment dat parte într-un proces judiciar. Calitatea sa de parte determină prezența dreptului său de a ridica în cursul procesului judiciar excepția de neconstituționalitate<sup>6</sup>. Există, de asemenea, o condiție negativă, aceea ca norma să nu fi fost declarată deja neconstituțională.

Legea nu distinge între participanții la proces, iar CCR alege în astfel de situații să urmeze interpretarea textuală a normelor. Or, în acest caz interpretarea textuală indică un sens clar al normei. În consecință, nu există nici un motiv pentru a apela la celelalte metode de interpretare pentru a verifica interpretarea textuală. Așadar, nimic plauzibil pentru a chestiona capacitatea statului de a ridica excepții de neconstituționalitate, mai mult decât pe a oricărei alte părți din proces.

În fond, pentru unii chiar și interpretarea teleologică a normei ar putea justifica capacitatea statului de a formula excepții de neconstituționalitate. Statul ar acționa – ar afirma aceștia – pentru restabilirea constituționalității sau, altfel spus, pentru desființarea neconstituționalității, acțiune care servește în mod clar și direct supremația Constituției. Iar supremația Constituției

---

<sup>4</sup> A se vedea Decizia nr. 12/09.09.2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă ICCJ, Colegiul de conducere al Curții de Apel București și Colegiul de conducere al Curții de Apel Galați. Această decizie, care pune în discuție independența justiției, nu poate fi analizată în acest articol.

<sup>5</sup> De altfel, nici Constituția nu precizează cine poate ridica excepția. Conform art. 146, Curtea „hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial (...)”.

<sup>6</sup> Mai există o condiție pozitivă, prevăzută de lege, aceea ca excepția să fie în legătură cu soluționarea cauzei și, fără îndoială, în speță statul o îndeplinea.

este o valoare prea importantă pentru a înlătura, indiferent pentru ce considerente, eventualul aport al statului la restabilirea constituționalității.

Și totuși, lucrurile nu sunt chiar foarte limpezi. Un prim semn de întrebare l-ar putea ridica textul articolului 30 din Legea CCR. Conform acestei norme Guvernul, alături de președinții celor două Camere ale Parlamentului și de Avocatul Poporului, participă la faza scrisă a procedurii. Iată același organ cumulând două calități, potențial contradictorii, cea de contestatar al constituționalității și cea de comentator al legii pe care este probabil să o fi inițiat. Nu insist asupra acestei mici incongruențe. Mi se pare că se pot formula obiecții substanțiale în legătură cu această capacitate, din cel puțin două perspective: una este perspectiva coerenței sistemului juridic (I), cealaltă este cea a substanței statului de drept, *rule of law* (II).

### I. Este sau nu critică lipsa de coerență din sistemul juridic?

Conceptul de coerență la care mă gândesc este, conform unei teorii care nu cred că ridică nici un fel de probleme de acomodare, unul clar și relativ simplu. Pe de o parte, „regulile unui sistem juridic elaborat trebuie să aibă un sens atunci când le avem în vedere în ansamblul lor”. Pe de altă parte, „sistemul de drept este construit dintr-un corp de norme compatibile între ele, iar respectarea lor asigură realizarea unor anumite valori susceptibile de a fi urmărite în ansamblu și de o manieră inteligibilă”<sup>7</sup>. În fine, o constituție bună sau „dreaptă”, în termenii lui John Rawls, trebuie să fie „în același timp rezonabilă și rațională”<sup>8</sup>. În acest sens, maniera în care sunt urmărite valorile devine inteligibilă. Constituțiile, presupun, susțin coerența impregnând întregul sistem cu cele două calități.

În realitate, regulile unui sistem juridic păstrează un sens, privite în ansamblu, chiar și atunci când există zone infiltrate de contradicții sau chiar și atunci când sistemului îi lipsește coeziunea. Nu cred că trebuie să dezvolt această observație. Pe de altă parte, nimeni nu a stabilit un prag, dincolo de care putem declara pierderea coerenței. Este plauzibil însă ca lipsa coerenței sistemului să submineze funcționarea normelor și să condamne sistemul la o inefectivitate prelungită.

În fine, într-un registru mai puțin dramatic, coerența este o condiție a predictibilității normelor. Noțiunea autonomă de lege dezvoltată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) pretinde, între altele, ca o condiție a recunoașterii internaționale a validității normelor interne, predictibilitatea efectelor pe care acestea le-ar putea produce. De aceea, cred, coerența este un ingredient indispensabil al constituționalității.

Statul este parte în procesul judiciar pentru că este o persoană juridică. Capacitatea de a sta în justiție (*locus standi*) este o consecință a personalității juridice. Ne-am putea aștepta, în mod rezonabil, ca statul să fie tratat în sistemul juridic ca un tot unitar, iar în această ipoteză excepția de neconstituționalitate ridicată de stat ar trebui blocată ca fruct al unui comportament nerezonabil (*venire contra factum proprium*).

---

<sup>7</sup> Neil MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, 1978, p. 124 și 181.

<sup>8</sup> John Rawls, Reply to Habermas, *Journal of Philosophy*, 1995, citat după Jürgen Habermas, *John Rawls, Débat sur la justice politique*, Cerf, Paris, 1997, p. 95.

Însă construcția juridică a persoanelor juridice de drept public român continuă în bună măsură liniile doctrinei comuniste despre stat și drept. Această construcție juridică distorsionează problema imputabilității, adică chestiunea comportamentelor care în scopul coerenței ar trebui atribuite statului. În comunism scopul politic principal, al demantelării persoanei juridice numită stat într-o sumă de persoane juridice, era acela de a escamota imunitatea de răspundere civilă a statului. O imunitate totală, nu numai a statului, ci și a tuturor persoanelor juridice de drept public în care acesta s-a camuflat.

În acest scop imunitatea opera în dublu sens. Nici statul nu răspundea pentru faptele sau actele entităților al căror comportament i-ar fi putut fi, la rigoare, imputabil, nici aceste entități nu răspundeau pentru obligațiile statului.

Marea majoritate a agenților economici din epocă erau plasați în proprietatea și administrarea statului. Interesul „superior” al statului de a se proteja vizavi de orice risc (în mod curent asociat unei activități economice) a ghidat reglementarea juridică: „Statul nu răspunde pentru obligațiile organelor și celorlalte instituții de stat, ale întreprinderilor și organizațiilor economice de stat, precum și ale oricăror alte organizații socialiste de stat, dacă ele sunt persoane juridice. De asemenea, nici una dintre aceste persoane juridice nu răspunde pentru obligațiile statului” (art. 37 din Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice).

Criteriile personalității juridice au fost fixate de doctrina comunistă ca fiind criteriile constitutive și erau următoarele: a) organizare de sine stătătoare; b) patrimoniu propriu; c) scop propriu.

Realitatea persoanelor juridice de drept public contrazicea flagrant doctrina juridică. Nici organele de stat, nici agenții economici de stat nu posedau o „organizare de sine stătătoare”, deoarece atât organizarea propriu-zisă cât și formarea organelor era controlată de stat. Patrimoniul aparținea statului, majoritatea persoanelor juridice administra o alocație bugetară. Din acest motiv nici nu ar fi putut răspunde pentru vreo obligație a statului, pentru că ar fi riscat într-un asemenea caz să-și compromită activitatea. Iar scopurile, cel puțin cele ale organelor de stat, aparțineau unui trunchi comun care era scopul general al guvernării.

Dacă acceptăm că persoanele juridice sunt ficțiuni juridice, atunci persoanele juridice de drept public în sistemul nostru juridic sunt ficțiuni de rangul al doilea, în măsura în care se bazează pe criterii constitutive care sunt, la rândul lor, ficțiuni.

Noul Cod civil introduce un regim comun pentru persoanele juridice de drept public și privat, nu însă și un regim inderogabil (art. 221)<sup>9</sup>. În ce privește statul, se acceptă, în fine, o răspundere civilă pentru obligațiile organelor, autorităților și instituțiilor publice *care sunt persoane juridice*, însă doar ca răspundere subsidiară [art. 224 alin. (1)<sup>10</sup>]. Este un pas în direcția unității statului. Este un pas timid spre coerența dreptului public.

Se va spune că această reglementare a persoanei juridice nu este monopolul sistemului comunist. Că este un lucru obișnuit ca statele să atribuie personalitate juridică unora dintre

---

<sup>9</sup> Art. 221 NCC: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organelor lor, în aceleași condiții ca persoanele juridice de drept privat”.

<sup>10</sup> Art. 224 alin. (1) NCC: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, statul nu răspunde decât în mod subsidiar pentru obligațiile organelor, autorităților și instituțiilor publice care sunt persoane juridice și niciuna dintre aceste persoane juridice nu răspunde pentru obligațiile statului”.

organelor lor. Este adevărat, însă prin alte părți doctrina juridică denunță „imperfecțiunea noțiunii de persoană morală publică”<sup>11</sup>.

În realitate, persoana juridică presupune existența unui grup de persoane și a unui interes colectiv. Presupune și existența unei structuri în interiorul grupului prin care se formează și se exteriorizează voința grupului<sup>12</sup>. Această voință proprie distinctă de voința membrilor grupului reprezintă nucleul dur al conceptului de persoană juridică.

Voința statului ca persoană juridică nu poate fi scindată. Deși, conform principiului separației puterilor și conform separației funcționale, mai multe organe o exprimă, această voință formată prin organele sale, concretizată în norme sau acte juridice, este unică și este imputabilă statului.

În dreptul internațional public, conform unei reguli a imputabilității consolidată în sistem, faptele și actele organelor statului, dar și faptele unor entități sau persoane care acționează pe teritoriul său, sunt atribuite/ imputabile statului. Sistemul de drept internațional nu atribuie niciodată personalitate juridică organelor unei organizații internaționale. Actele organelor sunt atribuite invariabil organizației, de exemplu, actele Consiliului de Securitate sunt imputabile invariabil Națiunilor Unite sau actele Comisiei sunt imputabile Uniunii Europene.

Aici apare o incongruență a sistemului nostru juridic. Atunci când aplică CEDO judecătorul român este obligat să urmeze coordonatele dreptului internațional. Este obligat să atribuie statului actele organelor sale, deși acestea posedă, conform dreptului intern, personalitate juridică.

CCR este obișnuită ca principalele organe ale statului să posedă în fața sa o capacitate procedurală autonomă, *e.g.* Camera Deputaților, Senatul, Guvernul, Președintele, Înalta Curte de Casație și Justiție etc. Înainte de promulgarea unei legi, proiectul nu este imputabil statului, iar prezența în fața Curții a organelor statului exprimă funcțiile distincte pe care acestea le posedă în procesul producției legislative. Însă, după promulgarea legii, aceasta este imputabilă statului, iar tripla reprezentare a statului în faza scrisă a procedurii derulate la Curte, prin președinții celor două Camere și primul ministru al Guvernului, are doar rațiuni funcționale. Punctele lor de vedere agregate cuprind probabil toate argumentele menite să justifice constituționalitatea normelor pe care le-au inițiat sau adoptat.

Această reprezentare multiplă nu afectează integritatea statului ca persoană juridică. În schimb, faptul că după intrarea legii în vigoare, un organ chemat să o aplice decide să îi conteste validitatea reprezintă o dedublare, o alterare a unității voinței persoanei juridice care abandonează raționalitatea, *i.e.* coerența. Abandonul coerenței, chiar și accidental, privează constituționalismul de un ingredient important: încrederea legitimă a cetățenilor în sistemul politico-juridic<sup>13</sup>. Principiul încrederii legitime (care protejează încrederea în autorități ca valoare socială) susține securitatea juridică la fel de mult cum o susține principiul legalității.

<sup>11</sup> *Pierre Pescatore*, Introduction à la science du droit, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 252.

<sup>12</sup> *Anne Paynot-Rouvillos*, Personalité morale et volonté, Droits, nr. 28/1999, p. 25.

<sup>13</sup> Principiul încrederii legitime este slab dezvoltat în sistemele juridice ale statelor europene, deși a prins un contur, destul de vag (pentru că are o aplicare limitată), în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și, ceva mai puternic, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

## II. Perspectiva statului de drept (*rule of law*)

Dacă acceptăm că „singurul scop legitim al statului este protejarea drepturilor fundamentale”, cum se afirmă în dreptul public german contemporan<sup>14</sup>, sau dacă considerăm că rațiunea pentru care trebuie să apărăm principiul preeminenței dreptului (*rule of law*) este tocmai salvagardarea drepturilor fundamentale, în oricare dintre aceste ipoteze, este dificil să admitem că statul poate opune propriei sale legislații excepția de neconstituționalitate.

Excepția de neconstituționalitate, ca și ruda sa, excepția de nelegalitate din dreptul administrativ, sunt singurele mijloace eficiente prin care un particular poate bloca aplicarea normelor juridice pe care le consideră, în mod plauzibil, în contradicție cu Constituția sau cu o lege. Diferența este aceea că norma contrară Constituției înfrânge întotdeauna un drept fundamental, iar norma contrară legii încalcă, de regulă, drepturi subiective<sup>15</sup>.

Excepția de neconstituționalitate este chiar sursa efectivității drepturilor fundamentale deoarece face parte, *lato sensu*, din categoria garanțiilor jurisdicționale, deși organul care o soluționează nu este un organ judiciar.

Acest control de constituționalitate *ex-post*, prin tehnica excepției de neconstituționalitate, realizează diferența dintre un drept fundamental declarat și un drept fundamental garantat. Nu este însă suficient ca în sistemul juridic să fie inclusă nominal această protecție judiciară (*judicial review*). Protecția judiciară trebuie să fie funcțională pentru a putea deveni efectivă. Iar statul trebuie exclus din categoria celor care pot ridica excepții de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești din două rațiuni: **1.** această capacitate deturneză Curtea Constituțională de la funcția ei principală, de protectoare a drepturilor fundamentale și o transformă în organ auxiliar al organelor statului; **2.** pune la dispoziția statului un instrument prin care acesta, cu sprijinul Curții, poate eluda interdicția de a interveni legislativ atunci când dorește să modifice cursul unor procese judiciare aflate în desfășurare.

Voi explica, pe scurt, acest al doilea motiv. Pe terenul art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (dreptul la un proces echitabil), într-o serie de cauze care a început cu *Afacerea rafinăriilor grecești*, Curtea europeană a fost invitată să tranșeze chestiunea liceității intervențiilor legislative ale statului menite să altereze soluțiile unor procese în curs. Curtea europeană a afirmat cu acel prilej: „Principiul preeminenței dreptului și noțiunea de proces echitabil consacrate de art. 6 se opun oricărei ingerințe a puterii legislative în administrarea justiției în scopul influențării soluției judiciare a unui litigiu”<sup>16</sup>.

În cazul nostru, dacă era într-adevăr confruntat cu o problemă financiară serioasă, statul avea la dispoziție soluția rațională și rezonabilă a abrogării legii. Această soluție nu ar fi afectat procesele judiciare aflate în curs. Însă statul, așa cum am arătat, dorea să modifice soluția proceselor în curs, or, acest efect nu putea fi obținut pe cale legislativă. Excepția de neconstituționalitate a permis statului să obțină indirect și prin avalizările succesive ale CCR și ICCJ ceea ce nu ar fi putut obține în mod direct, prin abrogarea sau modificarea legii.

<sup>14</sup> *Élisabeth Zoller*, Introduction au droit public, Dalloz, Paris, 2006, p. 67.

<sup>15</sup> Sigur, norma contrară Constituției poate înfrânge și norme procedurale din Constituție (lipsă de competență, lipsa unor forme esențiale ș.a.m.d.), însă violările unor astfel de norme sunt fenomene care țin de diletantism sau de rea-credință.

<sup>16</sup> *Raffineries Grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 decembrie 1994, §49. A se vedea, *inter alia*, *Zielinski et Pradal, Gouzalez et al. c. Franța*, 28 oct. 1999.

Faptul că CCR include statul în categoria celor care se pot proteja prin excepția de neconstituționalitate este una dintre picăturile tulburi care curg în paharul încrederii în integritatea acestui organ. În ultimii ani, disponibilitatea CCR de a se implica în luptele de partid, deghizate în „conflictele juridice de natură constituțională”, a avut un preț. Principala sa funcție, de protectoare a drepturilor fundamentale, a trecut pe plan secund. Motivări *in extenso* pentru decizii politice adesea nerezonabile, justificări schematice și lipsite de comprehensiune pentru excepțiile cetățenilor, termene de favoare pentru arbitrajul politic, termene exagerat de lungi pentru particulari, sunt doar câteva dintre dovezile empirice ale acestui proces.

Câte un abandon punctual al coerenței nu schimbă imaginea Curții. CCR are prea multe carențe de construcție instituțională pentru ca jurisprudența să-i schimbe pe termen scurt imaginea<sup>17</sup>. Participăm, din când în când, la un proces incremental de recesiune, iar semnele ascendente se văd din ce în ce mai rar.

---

<sup>17</sup> *Valentin Constantin*, Constituția României privită din perspectiva supremației dreptului (*rule of law*), în *Gabriel Andreescu, Miklós Bakk, Lucian Bojin, Valentin Constantin*, Comentarii la Constituția României, Ed. Polirom, Iași, 2010, p. 220-225.