

DECIZIA nr.457 din 25 iunie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 alin.(3) și (4), precum și ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) și ale art.67 alin.(2) lit.b) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena - Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 alin.(3) și (4), ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) și ale art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.668D/2020.

2. La apelul nominal se prezintă, pentru Avocatul Poporului, doamna Emma Turtoi, șef Serviciu Contencios, cu delegație la dosar.

3. Prim-magistratul-asistent referă asupra cauzei, arătând că la dosar au fost depuse două memorii *Amicus curiae*.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Avocatului Poporului, care solicită admiterea excepției de neconstituționalitate, expunând pe larg motivele de neconstituționalitate susținute în sesizarea adresată Curții Constituționale. În esență, potrivit motivării formulate, dispozițiile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 încalcă prevederile constituționale ale art.1 alin.(4) care consacră principiul separației puterilor în stat, ale art.21 referitoare la accesul liber la justiție, ale art.108 care reglementează regimul constituțional al actelor Guvernului, ale art.111-art.115 referitoare la raporturile Parlamentului cu Guvernul și ale art.126 alin.(6) referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ. În ceea ce privește art.65 lit.s) și ș), art.66 lit.a), b) și c) și art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020, se susține că încalcă exigențele de calitate a legii impuse de art.1 alin.(5) din Constituție.

5. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 și de admitere a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.65 lit.s)și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) și ale art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020.

6. Astfel, în ceea ce privește art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, arată că în conformitate cu Raportul Comisiei de la Veneția adoptat la Strasbourg în data de 19 iunie 2020, pentru a lupta împotriva pandemiei statele au instituit măsuri de urgență pentru a limita răspândirea virusului și a asigura protecția sănătății. Comisia de la Veneția a analizat modul în care statele au implementat aceste măsuri legitimate de o situație excepțională, cu sublinierea faptului că deși pericolul în acest context este iminent, principiile dreptului trebuie să prevaleze. Astfel, la pct.36 din Raport se face vorbire de competența de declarare a stării de urgență. În prezenta cauză este în discuție starea de alertă, însă în sesizare s-a făcut referire și la starea de urgență. Potrivit Comisiei de la Veneția, declararea stării de urgență se poate face de Parlament sau Guvernul iar, în această din urmă situație, măsura trebuie să fie supusă aprobării Parlamentului. Or, din analiza textelor de lege criticate se constată că acestea reglementează aprobarea de către Parlament a măsurilor instituite de Guvern. Comisia de la Veneția

mai stabilește că starea de urgență poate fi extinsă, însă numai sub controlul Parlamentului, deci consideră acest aspect ca fiind unul constituțional. În considerarea stării de urgență se pot limita anumite drepturi, revenind statelor și autorităților naționale sarcina reglementării acestor restricții încât să respecte necesitatea și proporționalitatea. Concluziile Comisiei de la Veneția sunt fundamentate pe o bogată jurisprudență a instanței europene în materie. Trebuie să existe un control parlamentar efectiv al măsurilor instituite, iar actele adoptate să poată fi aduse în fața unei instanțe independente, respectiv în fața Curții Constituționale. Se apreciază că nu s-a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, normele criticate fiind în concordanță cu Constituția și jurisprudența Curții Constituționale. Legea respectă aceste criterii întrucât, pe de o parte, măsura este supusă controlului Parlamentului iar, pe de altă parte, se respectă proporționalitatea, măsura fiind adoptată pe o perioadă determinată. Se invocă astfel dispozițiile art.1 și art.2 din Legea nr.55/2020, referitoare la definirea și condițiile instituirii stării de alertă, arătându-se că legiuitorul român este mai exigent decât Comisia de la Veneția. Astfel, Curtea Constituțională a României a statuat că restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți se poate face numai prin lege iar în cauză este îndeplinită condiția, reglementarea realizându-se prin lege.

7. În ceea ce privește criticile dispozițiilor art.65 lit.s), ș), art.66 lit.a), b) și c) și art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020, se apreciază că sunt întemeiate, arătându-se, în esență, că deficiențele de redactare a textelor legale determină ca obiectul material al contravențiilor să apară incert și ambiguu, cu consecința neconstituționalității prevederilor legale menționate.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

8. Prin Adresa nr.10236 din 3 iunie 2020, **Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.4 alin.(3) și (4), ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) și ale art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.** Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.d) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2833 din 3 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.668 D/2020.

9. **În motivarea excepției de neconstituționalitate** se susține, referitor la **prevederile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020**, că încalcă principiul separației puterilor în stat, regimul constituțional al hotărârilor Guvernului, normele constituționale care stabilesc raporturile Parlamentului cu Guvernul, pe cele referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, și, prin aceasta, liberul acces la justiție al persoanelor vătămate în drepturile lor prin hotărâri ale Guvernului.

10. Astfel, în temeiul Legii nr.55/2020, Guvernul este abilitat să adopte o hotărâre prin care instituie starea de alertă în vederea stabilirii unor măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19. Potrivit art.4 alin.(3) din Legea nr.55/2020, în ipoteza în care starea de alertă are în vedere cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale ale țării, hotărârea Guvernului este supusă încuviințării Parlamentului. Totodată, potrivit art.4 alin.(4) din Legea nr.55/2020, Parlamentul poate încuviința, integral sau cu modificări, măsura adoptată de Guvern. În acest mod, Parlamentul, nemulțumit de eventualele măsuri adoptate de Guvern, și-a arogat competența de a modifica conținutul unei hotărâri a Guvernului, act administrativ normativ ce aparține emanamente puterii executive. Această intervenție a Parlamentului asupra unui act exclusiv al Guvernului, emis tocmai în aplicarea unui act normativ primar, este de natură să înfrângă principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Potrivit dispozițiilor legale anterior menționate, Parlamentul acționează în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

11. Se mai arată că, potrivit art.108 alin.(2) și (4) din Constituție, hotărârile Guvernului se emit pentru organizarea executării legilor, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern fiind semnate de primul-ministru și contrasemnate de miniștrii care au obligația punerii lor în executare, dispoziții dezvoltate în art.37 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ. Aceste dispoziții constituționale și legale trebuie coroborate cu prevederile art.4 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit cărora „*actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă*”. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente și care să asigure corecta aplicare a acestuia. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor Guvernului este atributul exclusiv al puterii executive, neputând fi, sub nicio formă, un atribut al puterii legiuitoare. Așa fiind, prin reglementarea aprobării de către Parlament a unei hotărâri a Guvernului de instituire a stării de alertă,

în cuprinsul art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, se aduce atingere principiului separației puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, deoarece o asemenea intervenție a puterii legiuitoare în activitatea puterii executive nu are o consacrare constituțională.

12. Din analiza modului în care legiuitorul primar a înțeles să reglementeze instituirea stării de alertă, se observă că s-a încercat o analogie cu instituirea stării de urgență, fără a ține cont de faptul că aceasta din urmă are o reglementare constituțională, fapt care conduce și la o diferență de regim juridic între decretul Președintelui și hotărârea Guvernului. Cu trimitere la Deciziile Curții Constituționale nr.637 din 3 octombrie 2006 și nr.152 din 6 mai 2020, se susține că dispozițiile legale criticate anulează, practic, orice posibilitate pe care o are o persoană vătămată prin emiterea hotărârii Guvernului pentru instituirea stării de alertă, de a se adresa instanței de judecată. Dacă acest aspect este permis în privința decretului emis de Președintele României pentru instituirea stării de urgență, chiar de către Constituție, în privința hotărârii Guvernului o asemenea îngrădire echivalează cu nesocotirea liberului acces la justiție, drept fundamental protejat de art.21 din Constituție. Potrivit Avocatului Poporului, prin prevederile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, Parlamentul a eliminat hotărârea Guvernului privind instituirea stării de alertă din sfera actelor administrative normative supuse controlului judecătoresc în contencios administrativ, incluzând-o în sfera excepțiilor reglementate de art.126 alin.(6) din Constituție, și anume actele care vizează raporturile cu Parlamentul. Or, nu se poate susține că hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă întrunește cerințele legale care să-i imprime caracter de act emis în cadrul raporturilor de natură politică cu Parlamentul, controlul politic al Parlamentului asupra Guvernului realizându-se exclusiv prin mecanismele constituționale prevăzute la art.111- art.115 din Legea fundamentală. De aceea, se arată că excluderea hotărârii Guvernului de instituire a stării de alertă, prin efectul art.4 alin.(3) și alin.(4) din Legea nr.55/2020, din sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc tindă la încălcarea prevederilor art.1 alin.(4), art.21, art.52 și art.126 alin.(6) din Legea fundamentală.

13. În continuare sunt prezentate textele constituționale care reglementează raporturile Parlamentului cu Guvernul, arătându-se că singurele acte normative ale Guvernului care se supun spre aprobare Parlamentului sunt ordonanțele de urgență. În situația în care Guvernul a adoptat un act normativ secundar (hotărâre) inoportun sau nelegal, Parlamentul are la dispoziție instrumente consacrate constituțional, prin intermediul cărora poate determina Guvernul să renunțe la un asemenea act, printre care: întrebările (fiind solicitate informații suplimentare sau explicații despre politica guvernării), interpelările (Constituția consacră în sarcina membrilor Guvernului obligația de a răspunde interpelărilor formulate) și moțiunile (simple sau de cenzură). Prin introducerea unei noi forme de control parlamentar asupra actelor Guvernului, Parlamentul a convertit natura juridică tradițională de act administrativ normativ a hotărârii Guvernului, într-un document politic ce vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern. Se subliniază faptul că Parlamentul nu deține pârghiile constituționale de a-și atribui, în mod discreționar, orice tip de control asupra oricărui act administrativ secundar, pe care, odată aprobat prin hotărâre, îl exclude de la controlul judecătoresc.

14. Referitor la **prevederile art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) și ale art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020**, se susține că sunt lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, contravenind dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) referitoare la calitatea legii. Se arată că dispozițiile art.65 lit.s) și lit.ș) din Legea nr.55/2020 fac trimitere la un alineat inexistent în cuprinsul art.5 al aceluiași act normativ, și anume alineatul (4), întrucât articolul 5 cuprinde doar trei alineate. De asemenea, prin prevederile art.66 lit.a), b) și c) din Legea nr.55/2020 sunt sancționate contravențiile prevăzute la art.65 lit.s), ș) și t), iar prevederile art.67 alin.(2) lit.b) din același act normativ reglementează constatarea contravențiilor prevăzute la art.65 din Legea nr.55/2020 și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.66 din Legea nr.55/2020, făcând trimitere la art.65 lit.b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), s), ș) și t) din același act normativ. Același raționament este aplicabil și pentru situația în care același legiuitor a impus sancționarea unei fapte care nu există, respectiv pentru art.66 lit.c) din Legea nr.55/2020, prin care se sancționează fapta prevăzută la art.65 lit.t) din aceeași lege. Ca urmare, normele legale criticate sunt lipsite de claritate și previzibilitate, întrucât obiectul material al contravenției este incert și ambiguu, din cauza trimiterii la o normă legală inexistentă în fondul activ al legislației. Or, pentru respectarea principiului legalității, legiuitorul trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al contravenției în cuprinsul normei legale sau acesta să poată fi identificat cu ușurință prin trimiterea, fie la o dispoziție legală din cuprinsul legii, fie la un alt act normativ de rang egal cu care textul sancționator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței contravenției.

15. În conformitate cu dispozițiile art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

16. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/3783 din 10 iunie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2996 din 10 iunie 2020, punctul său de vedere prin care apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

17. Consideră că nu poate fi reținută critica referitoare la încălcarea principiului separației puterilor în stat, întrucât Parlamentul încuviințează măsura adoptată, având în vedere că printr-o asemenea măsură sunt afectate (restrânse) drepturi și libertăți fundamentale, venind în întâmpinarea și asigurând, astfel, respectarea dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5) din Constituție. Principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte, iar, pe de altă parte, controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (Decizia Curții Constituționale nr.1.221 din 12 noiembrie 2008).

18. Se mai susține că, „ținând cont de domeniul de reglementare al Legii nr.55/2020, trebuie avute în vedere exigențele stabilite de instanța de contencios constituțional cu privire la stabilirea unor garanții sustenabile, care să ateste protecție în ceea ce privește măsurile legislative de natură să afecteze exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale”. Astfel, se arată că, prin încuviințarea măsurii Guvernului, conform art.4 din Legea nr.55/2020, Parlamentul a respectat jurisprudența Curții Constituționale în ceea ce privește restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale, și care stabilește că trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute prin dispozițiile art.53 din Legea fundamentală. Prin raportare la acestea din urmă, se apreciază că soluția legislativă a încuviințării măsurii, prevăzută la art.4 din Legea nr.55/2020, constituie o garanție împotriva oricăror excese sau abuzuri care s-ar face din partea executivului. Ca atare, rolul puterii legiuitoare nu poate fi deturnat prin posibilitatea oferită Guvernului de a stabili - în speță, prin Hotărârea nr.349/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, - dispozițiile imperative privind modalitatea concretă de restrângere a drepturilor și a libertăților constituționale. Se arată că aceste condiții și procedura de urmat trebuie reglementate numai prin lege, cu respectarea cadrului constituțional care configurează atribuțiile Guvernului în domeniul instituirii stării de alertă, precum și a principiilor separației și echilibrului puterilor în stat și cooperării loiale între autoritățile publice, principii pe care, deopotrivă, toate autoritățile trebuie să le respecte în exercitarea atribuțiilor lor.

19. Referitor la critica de neconstituționalitate conform căreia textele ce fac obiectul excepției adăugă la textele constituționale privind controlul parlamentar asupra activității Guvernului, se arată că este neîntemeiată și în dezacord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie. Se susține că, în lipsa prevederii legale de la art.4 alin.(4) din Legea nr.55/2020, referitoare la încuviințarea de către Parlament a măsurii Guvernului de instituire a stării de alertă prin Hotărârea nr.349/2020, hotărâre prin care sunt restrânse drepturi și libertăți constituționale, ar fi încălcată jurisprudența Curții Constituționale în domeniul analizat. Curtea a stabilit, prin Decizia nr.1189 din 6 noiembrie 2008, înțelesul constituțional al verbului „a afecta”, statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferitele sale nuanțe, este: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vatăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”. Potrivit acestei jurisprudențe și prevederilor art.115 alin.(6) din Constituție, în domeniul drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale nu pot fi adoptate ordonanțe de urgență, dacă prin reglementările pe care le conțin „afectează” sau au „consecințe negative” asupra acestora, așa cum este cazul situației de față. Or, premisa este aceea că statul de drept, chiar și în perioada stării de alertă, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului, impunând ca garanțiile juridice ale drepturilor prevăzute de Legea fundamentală în beneficiul cetățenilor să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost reglementate.

20. **Guvernul** a transmis, cu Adresa nr.5/2964/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3354 din 23 iunie 2020, punctul său de vedere prin care apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată.

21. Dezvoltând o serie de considerații care privesc înțelesul noțiunii de ”lege”, competența Parlamentului și a Guvernului, precum și principiul separației și echilibrului puterilor în stat cu referire la jurisprudența Curții Constituționale în materie, Guvernul apreciază că din acestea rezultă că dispozițiile art.4 alin.(3) și alin.(4) din Legea nr.55/2020, care presupun posibilitatea Parlamentului de a încuviința măsura instituirii stării de alertă de către Guvern prin hotărâre, inclusiv prin modificarea hotărârii Guvernului, contravin dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat. Astfel, Parlamentul intră în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. Parlamentul nu se poate subroga în competența originară a puterii executive de a institui starea de alertă. Cadrul legislativ pentru instituirea stării de alertă a fost stabilit în mod expres prin Legea nr.55/2020, care a prevăzut că instituirea stării de alertă se realizează prin hotărâre a Guvernului,

ca act administrativ al Guvernului. Or, potrivit art.108 din Constituție, hotărârile Guvernului reprezintă acte de punere în executare a legilor, regimul lor juridic fiind de acte administrative cu caracter normativ sau individual, emise *secundum legem* și supuse controlului judecătoresc în condițiile art.21 și art.52 din Legea fundamentală. Astfel, dacă Parlamentul ar putea să le aprobe conținutul, inclusiv prin modificarea acestuia, s-ar subroga competenței originare a Guvernului de exercitare a puterii executive, ceea ce ar contraveni art.1 alin.(4) din Constituție, privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat. În consecință, critica de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin.(4) și art.108 din Legea fundamentală este, în opinia Guvernului, întemeiată.

22. Cât privește critica prin raportare la art.126 alin.(6) din Constituție, se precizează că hotărârea Guvernului nu este emisă în exercitarea unei atribuții constituționale a Guvernului, cum este cazul decretului Președintelui României de instituire a stării de urgență, motiv pentru care nu sunt aplicabile prin analogie considerentele din Decizia nr.152 din 6 mai 2020 (așa cum susține Avocatul Poporului în sesizarea sa), potrivit cărora decretul Președintelui privind instituirea stării de urgență face parte din categoria actelor exceptate de la controlul judecătoresc în baza art.126 alin.(6) din Constituție. Prin dispozițiile legale criticate, Parlamentul aprobă, practic, măsura stării de alertă instituită de către Guvern prin hotărâre, ceea ce contravine principiului separației puterilor în stat; însă prin aceste prevederi legale nu este exclus *de plano* controlul judecătoresc asupra conținutului normativ al hotărârii Guvernului. Prin urmare hotărârea Guvernului rămâne un act administrativ normativ asupra căruia poate fi exercitat controlul de legalitate prin intermediul instanțelor de contencios administrativ în condițiile art.21 și art.52 din Legea fundamentală. Cu atât mai mult constatarea neconstituționalității prevederilor art.4 alin.(3) și alin.(4) din Legea nr.55/2020 prin raportare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat vine să întărească argumentul conform căruia hotărârile Guvernului sunt acte emise în executarea legii, controlul legalității acestora urmând a fi realizat pe cale judecătorească, aceste acte neputând fi încadrate în categoria excepției menționate de art.126 alin.(6) din Legea fundamentală. Prin urmare, în opinia Guvernului, critica de neconstituționalitate prin raportare la dispozițiile constituționale ale art.21, art.52 și art.126 alin.(6) nu este întemeiată.

23. Se mai arată că măsura încuviințării stării de alertă de către Parlament nu se încadrează în niciuna dintre formele de control parlamentar, dispozițiile constituționale privind controlul parlamentar nefiind incidente în cauză. De altfel, și Avocatul Poporului menționează în sesizare că în realitate nici nu este prea clar ce fel de control realizează Parlamentul asupra hotărârii Guvernului de instituire a stării de alertă, dacă este unul de oportunitate, de conformitate sau de legalitate. Oricare ar fi condițiile și indiferent ce tip de verificare s-ar realiza, este evident că extinderea controlului parlamentar asupra unei hotărâri a Guvernului și includerea acesteia în categoria actelor care privesc raporturile cu Parlamentul creează premisele unui nou tip de control parlamentar. Mai mult, prin încuviințarea de către Parlament a stării de alertă instituite de Guvern prin hotărâre se afectează principiul separației puterilor în stat, fără a se putea considera că hotărârile Guvernului s-au transformat din acte administrative cu caracter normativ în acte cu caracter politic, astfel încât acestea continuă să fie supuse controlului judecătoresc în condițiile art.21 și art.52 din Legea fundamentală.

24. În măsura în care se apreciază că hotărârea Guvernului prin care a fost instituită starea de alertă este sustrasă controlului judecătoresc exercitat de către instanțele de contencios administrativ, ca urmare a încuviințării măsurii instituirii stării de alertă prin hotărâre a Parlamentului, ce nu este supusă unui astfel de control, rezultă că se naște un real dubiu cu privire la respectarea principiului accesului liber la justiție consacrat de art.21 din Constituție și art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. De asemenea, în măsura în care se aduc modificări hotărârii Guvernului prin hotărârea Parlamentului, legea nu prevede un mecanism de reglementare/implementare, rezultând astfel incertitudine în procesul de normare, contrar art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

25. Cu privire la lipsa de claritate și previzibilitate a unor prevederi referitoare la constatarea contravențiilor, se arată că, într-adevăr, textele legale indicate de Avocatul Poporului fac trimitere la norme inexistente în cuprinsul actului normativ criticat. Astfel, din textul lit.s) a art.65 din Legea nr.55/2020, nu rezultă despre ce instituții și autorități publice este vorba și, prin urmare, nici persoanele care ar putea avea calitatea de contravenient nu pot fi identificate nici măcar la nivel de categorie. De asemenea, din textul lit.ș) a art.65 din Legea nr.55/2020 nu se pot deduce lucrările care ar putea reprezenta elementul material al contravenției respective. Se subliniază că neclaritatea textelor nu transpare din modalitatea ambiguă de formulare, care ar putea induce modalități diferite de interpretare și aplicare, ci din trimiterea eronată la texte inexistente în cuprinsul actului normativ. Prin urmare, textele respective nu pot fi aplicate și nu pot produce efecte juridice. În consecință, nici textele care stabilesc competența referitoare la constatarea contravențiilor și sancțiunile incidente nu pot fi aplicate, fiind lipsite de efecte juridice. În concluzie, în opinia Guvernului, în măsura în care efectele sunt cele reținute de Curtea Constituțională în considerentele din Decizia nr.72 din 29 ianuarie 2019 și Decizia nr.654 din

17 octombrie 2017, art.65 lit.s) și lit.ș), art.66 lit.a), b) și c) și art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020 încalcă art.I alin.(5) din Constituție.

26. Pentru toate aceste considerente, se apreciază că excepția de neconstituționalitate este întemeiată prin raportare la art.I alin.(4) din Constituție și prin raportare la alin.(5) din același text, în ipoteza de mai sus, și neîntemeiată prin raportare la restul prevederilor constituționale invocate.

27. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la excepția de neconstituționalitate.

28. La dosar au fost depuse Memorii *amicus curiae* în susținerea excepției de neconstituționalitate de către doamna Silvia Uscov, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.3307 din 22 iunie 2020 și de către doamnele Anca Sorina Popescu- Cruceru, Elena Radu și Lavinia Maria Văcărescu, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.3319 din 23 iunie 2020.

CURTEA,

examinând susținerile Avocatului Poporului, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, notele scrise depuse, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

29. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze prezenta excepție.

30. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, potrivit sesizării Avocatului Poporului, îl constituie dispozițiile art.4 alin.(3) și (4), ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) și ale art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 15 mai 2020, având următorul cuprins:

- Art.4 alin.(3) și (4):“(3) Când starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul țării, **măsura se supune încuviințării Parlamentului**. Parlamentul se pronunță în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, în termen de 5 zile de la data solicitării de încuviințare. Dacă Parlamentul respinge solicitarea de încuviințare, starea de alertă încetează de îndată.

- (4) **Parlamentul poate încuviința măsura adoptată de Guvern integral sau cu modificări.**”;

- **Art.65 lit.s) și ș):** ”Constituie contravenții, în măsura în care nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate potrivit legii penale infracțiuni, următoarele fapte săvârșite pe durata stării de alertă (...)

s) neefectuarea lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, de către persoanele fizice sau juridice ori de către personalul instituțiilor și autorităților publice desemnate potrivit art.5 alin.(4) lit.g);

ș) împiedicarea de către orice persoană fizică a efectuării lucrărilor pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri, stabilite potrivit art.5 alin.(4) lit.h).”;

- **Art.66 lit.a), b) și c):**

”Contravențiile prevăzute la art.65 se sancționează după cum urmează:

a) cu amendă de la 500 lei la 2.500 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.c), d), e), g), h), k), m), n) și ș);

b) cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.a), b), f), i), o), q) și s);

c) cu amendă de la 2.000 lei la 10.000 lei contravențiile prevăzute la art.65 lit.l), r) și t).”;

- **Art.67 alin.(2) lit.b):**

”(2) Constatarea contravențiilor prevăzute la art.65 și aplicarea sancțiunilor prevăzute la art.66 se fac de către:

(...) b) personalul de control din cadrul Departamentului pentru Situații de Urgență, precum și subofițerii și ofițerii de pompieri și protecție civilă, pentru contravențiile prevăzute la art.65 lit.b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), o), s), ș) și t).”;

31. Examinând criticile de neconstituționalitate formulate, Curtea constată că acestea vizează, în realitate, dispozițiile **art.4 alin.(3) și (4), precum și pe cele ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) și ale art.67 alin.(2) lit.b) în ceea ce privește trimiterile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru**

prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, astfel încât va reține acest obiect al excepției de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului.

32. Prevederile constituționale invocate în motivarea excepției sunt cuprinse în art.1 alin.(4) și alin.(5) referitoare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat și la calitatea legii, art.21 privind accesul liber la justiție, art.52 referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, art.108 cu privire la actele Guvernului și ale art.126 alin.(6) privind instanțele judecătorești.

33. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă, mai întâi, că Legea nr.55/2020 a avut ca inițiator Guvernul României. Potrivit expunerii de motive, oportunitatea reglementării a fost motivată prin dinamica evoluției situației epidemiologice naționale, dar și internaționale, determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, care ar reclama adoptarea de noi măsuri care să permită autorităților publice să intervină eficient și cu mijloace adecvate pentru gestionarea crizei, luând în considerare necesitatea asigurării în continuare, chiar și după încetarea stării de urgență, a unei protecții adecvate împotriva îmbolnăvirii. Întrucât, potrivit art.53 din Constituție, exercițiul unor drepturi fundamentale poate fi restrâns numai prin lege și cu respectarea condițiilor prevăzute de același text constituțional, iar, în contextul situației de criză generată de pandemia de COVID -19, a apărut ca fiind necesară adoptarea de către Parlament, prin lege, a unor măsuri restrictive, cu caracter esențialmente temporar și, după caz, gradual, proporționale cu nivelul de gravitate prognozat sau manifestat al acesteia, pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa drepturilor la viață, integritate fizică și psihică, s-a promovat proiectul de lege devenit, după dezbateră și adoptarea de către Parlament, Legea nr.55/2020. Prin proiectul de lege, cu referire la instituția "stării de alertă", s-au stabilit măsuri în sensul celor arătate în expunerea de motive, în domeniul economic, al sănătății, al muncii și protecției sociale, al transporturilor și infrastructurii, al educației și cercetării, al tineretului și sportului, al culturii și cultelor, al insolvenței, al executării pedepselor. De asemenea, s-au propus modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, cu modificările și completările ulterioare.

34. Comparând forma inițiatorului și forma legii adoptată de Parlament, Curtea constată că definirea stării de alertă și a modului în care se instituie aceasta, așadar, și textele criticate în prezenta cauză reprezintă rezultatul amendamentelor adoptate cu prilejul dezbaterilor în Camerele Parlamentului. Motivația adoptării lor este prezentată, cât privește art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, în punctul de vedere depus de Camera Deputaților la dosarul prezentei cauze. Astfel, prin art.4 alin.(1) din lege s-a stabilit că "*starea de alertă se instituie de Guvern prin hotărâre, la propunerea ministrului afacerilor interne, și nu poate depăși 30 de zile. Starea de alertă poate fi prelungită, pentru motive temeinice, pentru cel mult 30 de zile, prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministrului afacerilor interne*". Potrivit punctului de vedere menționat, Parlamentul a stabilit încuviințarea măsurii adoptate de Guvern "ca o garanție în respectarea prevederilor Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale art.53 din Constituție referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți". Se invocă în acest sens și procedura stabilită de prevederile constituționale ale art.93 - *Măsuri excepționale*, potrivit cărora "(1) *Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia*", arătându-se că "această încuviințare de către Parlament a măsurii adoptate de Președintele României vine, evident, în întâmpinarea și respectarea dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5) din Constituție, tocmai în sensul respectării principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale."

35. Ținând seama deopotrivă de rațiunea reglementării, așa cum rezultă din punctele de vedere depuse la dosar și din documentele care însoțesc parcursul legislativ al Legii nr.55/2020, Curtea va analiza criticile formulate, grupate în raport cu obiectul acestora.

(1) Criticile vizând art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 în raport cu prevederile art.1 alin.(4) care consacră principiul separației puterilor în stat, art.21- Accesul liber la justiție, art.108 - Actele Guvernului, art.111- art.115 referitoare la raporturile Parlamentului cu Guvernul și art.126 alin.(6) referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ

36. În susținerea acestor critici se arată, în esență, că reglementarea intervenției Parlamentului asupra unei hotărâri a Guvernului, act exclusiv al acestei autorități executive, este de natură să încalce competența celor două autorități publice menționate, să anuleze, practic, orice posibilitate pe care o are persoana vătămată prin emiterea hotărârii Guvernului pentru instituirea stării de alertă de a se adresa instanței de judecată și, de asemenea, să introducă o nouă formă de control parlamentar asupra actelor Guvernului, în sensul convertirii naturii juridice tradiționale de act administrativ normativ a

hotărârii Guvernului într-un document politic ce vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern.

37. Observând, mai întâi, cadrul constituțional care configurează rolul și raporturile dintre Parlament și Guvern, precum și regimul juridic al actelor acestora, Curtea reține că, potrivit art.61 alin.(1) din Constituție, "**Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării**" iar, potrivit art.102 alin.(1) din Constituție, "**Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.**"

38. Raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile art.1 alin.(4) din Constituție, fiind reglementate în capitolul IV din titlul III - **Autoritățile publice**, după capitolul I - *Parlamentul*, capitolul II- *Președintele României* și capitolul III- *Guvernul*. În structura titlului III, capitolul IV - *Raporturile Parlamentului cu Guvernul* cuprinde dispoziții referitoare la *informarea Parlamentului* (art.111), *întrebări, interpelări și moțiuni simple* (art.112), *moțiunea de cenzură* (art.113), *angajarea răspunderii Guvernului* (art.114) și *delegarea legislativă* (art.115).

39. În ceea ce privește **actele pe care le pot adopta cele două autorități în exercitarea atribuțiilor conferite de Constituție**, Curtea reține că, potrivit art.67 din Constituție, "**Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni (...)**" iar, potrivit art.108 alin.(1) din Constituție, "**Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe**".

40. **Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului** – ce face obiectul analizei în prezenta cauză - este stabilit de dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție, potrivit cărora "(2) **Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.** (...) (4) **Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul -ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile cu caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.**" În aplicarea dispozițiilor constituționale, art.37 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.555 din 5 iulie 2019, stabilește că "*în exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor.*"

41. Dispozițiile art.108 alin.(2) și (4) din Constituție se coroborează cu cele ale art.126 alin.(6) care consacră controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, precum și cu cele ale art.52 – *Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*, care îndreptăcesc persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.

42. Față de dispozițiile constituționale și legale citate rezultă că hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, expresie a competenței originare a Guvernului, prevăzută în Constituție, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive. Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, **hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau aducerea la îndeplinire a acestora. Atunci când o hotărâre a Guvernului încalcă legea sau adaugă la dispozițiile legii, ea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ în temeiul art.52 și al art.126 alin.(6) din Constituția României, republicată, și al dispozițiilor conținute în legea specială în materie, Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare.**

43. Examinând textele ce fac obiectul excepției de neconstituționalitate, cu raportare la cadrul constituțional menționat, Curtea constată că **Parlamentul a stabilit, prin dispozițiile art.4 alin.(1) din Legea nr.55/2020, competența Guvernului de a institui, prin hotărâre, starea de alertă.**

44. **Conceptul de stare de alertă** este definit în art.2 din aceeași lege, prin acesta înțelegându-se "*răspunsul la o situație de urgență de amploare și intensitate deosebite, determinată de unul sau mai multe tipuri de risc, constând într-un ansamblu de măsuri cu caracter temporar, proporționale cu nivelul de gravitate manifestat sau prognozat al acesteia și necesare pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor iminente la adresa vieții, sănătății persoanelor, mediului înconjurător, valorilor materiale și culturale importante ori a proprietății.*"

45. Potrivit art.4 alin.(2) din Legea nr.55/2020, "*Starea de alertă se instituie pe întreg teritoriul țării sau doar pe teritoriul unor unități administrativ-teritoriale, după caz.*" **Pentru situația în care starea de alertă se instituie pe cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul**

țării [așadar, în mod evident, și pentru ipoteza instituirii pe întreg teritoriul țării, ipoteză implicită ce rezultă din redactarea art.4 alin.(3) din lege și coroborarea sa cu alin.(2) al aceluiași articol], legiuitorul a prevăzut regula potrivit căreia măsura instituită prin hotărârea Guvernului se supune încuviințării Parlamentului, care o poate încuviința integral sau cu modificări. Cum, potrivit definiției mai sus citate, **starea de alertă** presupune în mod inerent un ansamblu de măsuri, instituirea sa - prin hotărârea Guvernului ar presupune stabilirea respectivelor măsuri, descrise în art.2 din Legea 55/2020. Astfel fiind, "*încuviințarea integral sau cu modificări*" prevăzută de art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 **presupune intervenția Parlamentului asupra hotărârii Guvernului de instituire a stării de alertă.**

46. **De aici rezultă esența problemei aduse de Avocatul Poporului în fața Curții Constituționale, în sensul că se invocă neconstituționalitatea dispozițiilor legale care stabilesc încuviințarea, respectiv modificarea de către Parlament a măsurilor dispuse prin hotărârea Guvernului.** Așa cum observă Avocatul Poporului în sesizarea formulată (fila 2), după ce Parlamentul îndrituiește Guvernul să adopte o hotărâre în executarea Legii nr.55/2020, îi impune să revină în fața sa, pentru a aproba măsurile de executare a legii, integral sau cu modificări. **Apare astfel configurată, prin textele legale criticate, o instituție nouă, și anume aceea a hotărârii Guvernului încuviințată/modificată de Parlament, instituție creată probabil prin "analogie" cu instituția decretului de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, reglementată de dispozițiile constituționale ale art.93- Măsuri excepționale.**

47. Or, astfel cum se poate constata din lecturarea dispozițiilor Legii fundamentale, **instituția stării de asediu și instituția stării de urgență au consacrat constituțională și reguli constituționale exprese, care configurează raporturile specifice dintre Parlament și Președintele României în legătură cu instituirea lor, inclusiv aceea a încuviințării de către Parlament a măsurii adoptate de Președintele României prin decret.**

48. În schimb, **instituția stării de alertă este o creație exclusivă a legiuitorului, în temeiul prerogativelor sale de legiferare. Această instituție trebuie să se conformeze – în temeiul art.1 alin.(5) din Constituție care consacră respectarea Constituției și a supremației acesteia - cadrului constituțional de referință, respectiv, în cazul de față, regimului constituțional care guvernează raporturile dintre Parlament și Guvern și actele acestora.** Ca urmare, în măsura în care legiuitorul a stabilit că starea de alertă se instituie prin hotărâre a Guvernului, a stabilit atribuții ale Guvernului în legătură cu starea de alertă și acte pe care Guvernul le adoptă în exercitarea atribuțiilor menționate, **toate acestea nu pot fi decât în limitele Constituției.** Sub acest aspect, Curtea Constituțională a statuat de principiu în jurisprudența sa că "**prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități, dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor Constituției.**" (Decizia nr.127 din 27 martie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.275 din 18 aprilie 2003).

49. Normele constituționale nu disting însă în privința hotărârilor Guvernului în funcție de obiectul acestora. Astfel fiind, **în lipsa unui regim constituțional derogator pentru hotărârile Guvernului prin care se instituie starea de alertă, nu se poate conferi, prin acte infraconstituționale, un asemenea regim cu caracter de excepție.** Ca urmare, **hotărârea Guvernului prin care se instituie starea de alertă poate fi doar un act administrativ normativ, deci un act de reglementare secundară care pune în executare un act de reglementare primară.**

50. De asemenea, câtă vreme un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie - așa cum s-a precizat - expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, **prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție.** Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului. Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi prin care să creeze cadrul în care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului.

51. Acolo unde legiuitorul constituent a dorit ca actele normative ale Guvernului să fie supuse încuviințării Parlamentului, a stabilit-o în mod expres, în acest sens fiind **instituția delegării legislative,** reglementată de art.115 din Constituție, în temeiul căruia Guvernul poate adopta ordonanțe simple în baza unei legi de abilitare, precum și ordonanțe de urgență. Cât privește prima categorie menționată, art.115 alin.(3) din Constituție prevede că "**dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun**

aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare (...)” În privința ordonanțelor de urgență, legiuitorul constituant a stabilit în art.115 alin.(5) obligația Guvernului de a le depune spre *”dezbateri în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată (...)”*, condiționând intrarea în vigoare a actelor normative respective de îndeplinirea acestei obligații.

52. Curtea observă însă că ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului, adoptate în temeiul delegării legislative, sunt **acte normative care cuprind norme cu caracter primar, de domeniul legii**. Astfel, într-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că *”în ceea ce privește conceptul de «lege» (...) acesta are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, conform căroră «Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării», cu prevederile art.76, 77 și 78, potrivit căroră legea adoptată de Parlament este supusă promulgării de către Președintele României și intră în vigoare la trei zile după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul său nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate. În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, (...) elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material. În consecință, întrucât un act juridic normativ, în general, se definește atât prin formă, cât și prin conținut, legea în sens larg, deci cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material (...) Ordonanțele și ordonanțele de urgență ale Guvernului, sub aspect material, conțin norme de reglementare primară, având o forță juridică asimilată cu a legii.”* (Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, par. 62 și 63) Fiind vorba de norme având același nivel de reglementare, Parlamentul le poate aproba, respinge, aproba cu modificări, **expresie a unei competențe partajate a celor două autorități și a unui control pe care Parlamentul îl exercită asupra actelor de legiferare ale Guvernului**.

53. Această formă de control **nu se poate realiza în cazul hotărârilor Guvernului, care se emit numai pentru ”organizarea executării legilor” [art.108 alin.(2) – Actele Guvernului din capitolul III - Guvernul]**. Spre deosebire de actele normative adoptate prin delegare legislativă, în privința hotărârilor Guvernului legiuitorul constituant nu a stabilit vreo aprobare de către Parlament, motiv pentru care intervenția acestei din urmă autorități în sfera categoriei de acte administrative menționate constituie o evidentă abatere de la prerogativele sale constituționale consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție, în sensul cumulării unor prerogative ale puterii executive. **Ca urmare, ”încuviințarea” sau ”modificarea” de către Parlament a măsurilor adoptate de Guvern prin hotărâre este lipsită de temei constituțional și denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art.108 din Constituție.**

54. Cu referire la regimul juridic al hotărârilor Guvernului și raporturile dintre Parlament și Guvern în această privință, Curtea mai constată că, în situația în care Parlamentul consideră că Guvernul a adoptat o hotărâre inoportună sau nelegală, are la dispoziție instrumente consacrate constituțional, respectiv informarea (art.111), întrebările, interpelările, moțiunile simple și de cenzură (art.112 și art.113), care reprezintă, practic, luări de poziție ale Parlamentului cu privire la activitatea Guvernului, în exercitarea controlului politic asupra acestuia. Controlul parlamentar astfel configurat de legiuitorul constituant nu se poate extinde și asupra conținutului normativ al hotărârilor Guvernului, în sensul încuviințării, modificării sau respingerii acestora. O asemenea intervenție schimbă radical sensul atribuit de legiuitorul constituant conceptului de control parlamentar, precum și natura juridică tradițională a hotărârilor Guvernului, care capătă trăsături de acte administrative care privesc raporturile cu Parlamentul, cu consecințe în planul accesului la justiție pentru contestarea acestora.

55. Curtea reține în acest sens distincția – realizată și în literatura de specialitate - între **controlul parlamentar asupra executivului** - atât cel **tradițional**, sub forma informărilor prezentate de Guvern și de celelalte organe ale administrației publice (art.111), a întrebărilor și interpelărilor (art.112), a dezbaterii rapoartelor și declarațiilor prim-ministrului (art.107), a dezbaterii rapoartelor unor organe centrale autonome (Consiliul Suprem de Apărare a Țării, serviciile de informații), a analizelor în comisiile permanente sau în comisiile de anchetă, cât și **cel modern**, prin intermediul unor autorități publice ce depind de Parlament, fără a fi subordonate acestuia, precum Avocatul Poporului și Curtea de Conturi – și **controlul instanțelor judecătorești asupra administrației publice, reglementat de art.21, art.52, art.126 alin.(6) din Constituție**.

56. În ceea ce privește hotărârile Guvernului, tocmai în considerarea naturii lor juridice, **legiuitorul constituant a prevăzut competența de control a instanțelor de judecată**. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a reținut că "separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului, dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. **Actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ**. (Decizia nr.594 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.455 din 18 iunie 2008). Ca urmare, indiferent ce verificare ar realiza Parlamentul în privința conținutului normativ al hotărârii Guvernului privind instituirea stării de alertă (pentru a o încuviința/modifica/respinge), adaugă în mod nepermis la textele constituționale ce reglementează raporturile dintre Parlament și Guvern și le încalcă pe cele care privesc controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice. O asemenea formă de control parlamentar asupra actelor adoptate de Guvern pentru executarea unui act normativ nu se poate realiza prin lege organică sau ordinară, ci numai prin lege constituțională. În acord cu sesizarea formulată de Avocatul Poporului, Curtea reține că Parlamentul nu are teme constituționale să-și atribuie, în mod discreționar, orice tip de control asupra actelor administrative secundare, acte care, odată aprobate prin hotărâre a Parlamentului, ridică problema exceptării acestora de la controlul instanțelor judecătorești.

57. Astfel, cu privire la controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, Curtea observă că, potrivit art.126 alin.(6) din Constituție, acesta este garantat, "**cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar**".

58. Cu referire la hotărârea Guvernului în discuție în prezenta cauză, dispozițiile legale criticate folosesc noțiunile de "*încuviințare*" și "*modificare*" de către Parlament, operațiuni care presupun adoptarea unui act de către Parlament, act ce nu poate avea decât natură juridică (întrucât poate "*modifica*" măsurile adoptate de Guvern), iar, față de enumerarea cu caracter limitativ prevăzută la art.67 din Constituție, nu poate fi decât o hotărâre. De altfel, în acest sens este Hotărârea Parlamentului nr.5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.421 din 20 mai 2020. Potrivit articolului unic din hotărârea Parlamentului menționată, "**se încuviințează starea de alertă și măsurile instituite prin Hotărârea Guvernului nr.394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.410 din 18 mai 2020, potrivit art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.396 din 15 mai 2020, cu următoarele modificări și completări: (...)**". Apare astfel configurată prin normele criticate o hotărâre a Guvernului modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului, act hibrid fără nicio bază constituțională, creat doar printr-o confuzie de atribuții în privința Parlamentului și a Guvernului și ignorarea principiilor care guvernează raporturile dintre aceste autorități publice, și cu un regim juridic incert din perspectiva incidenței art.126 alin.(6) din Constituție.

59. Se poate interpreta astfel că, prin dispozițiile art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020, s-a eliminat hotărârea Guvernului privind instituirea stării de alertă din sfera actelor administrative normative supuse controlului judecătoresc în contencios administrativ, fiind inclusă în sfera excepțiilor reglementate de art.126 alin.(6) din Constituție, și anume a **actelor care vizează raporturile cu Parlamentul**. În aplicarea regulii constituționale de referință, art.1 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 stabilește că "*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public*". Exceptarea prevăzută de art.126 alin.(6) din Constituție în privința actelor care privesc raporturile cu Parlamentul este de strictă interpretare și aplicare și nu poate fi extinsă prin norme infraconstituționale.

60. Față de considerentele reținute, Curtea constată că **prin încuviințarea de către Parlament a măsurilor adoptate prin hotărârea Guvernului de instituire a stării de alertă** (ceea ce semnifică, în sine, un control asupra acestui act al Guvernului) **se creează un regim juridic confuz al hotărârilor Guvernului, de natură să ridice problema exceptării acestora și, astfel, a sustragerii lor de la controlul judecătoresc în condițiile art.126 alin.(6) din Constituție, cu consecința încălcării prevederilor art.21 și art.52 din Constituție, care consacră accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică**.

61. Conchizând, Curtea reține că **sunt întemeiate criticile formulate de Avocatul Poporului, cu consecința neconstituționalității art.4 alin.(3) și (4) din Legea nr.55/2020 în raport cu prevederile art.1 alin.(4), art.21, art.52, art.108 și art.126 alin.(6) din Constituție**, întrucât, prin aceste texte de lege: **Parlamentul cumulează funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție; se denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de art.108 din Constituție; se creează un regim juridic confuz al hotărârilor Guvernului, de natură să ridice problema exceptării acestora de la controlul judecătoresc în condițiile art.126 alin.(6) din Constituție, cu consecința încălcării prevederilor art.21 și art.52 din Constituție, care consacră accesul liber la justiție și dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.**

(2) Criticile vizând art.65 lit.s) și ș), art.66 lit.a), b) și c) și art.67 alin.(2) lit.b) din Legea nr.55/2020 în raport cu art.1 alin.(5) care consacră principiul legalității și, implicit, exigențele de calitate a legii

62. Se susține, în esență, că dispozițiile art.65 lit.s) și ș) din Legea nr.55/2020 fac trimitere la un alineat inexistent în cuprinsul art.5 al aceluiași act normativ, respectiv alin.(4), iar art.66 lit.a), b) și c) și art.67 alin.(2) lit.b) trimit la rândul lor la art.65 lit.s) și ș), ceea ce face ca respectivele texte să fie imposibil de aplicat, întrucât fie sancționează contravenții al căror conținut constitutiv nu este clar, fie nu stabilesc cu claritate personalul desemnat pentru constatarea contravenției. Se încalcă astfel, în opinia Avocatului Poporului, dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, în privința clarității și previzibilității legii.

63. Examinând dispozițiile criticate, Curtea constată că și aceste critici sunt întemeiate. Într-adevăr, art.5 din Legea nr.55/2020 are un număr de 3 alineate. Întrucât nu există alineatul 4 al art.5 din lege, **nu se poate determina care sunt instituțiile și autoritățile publice ”desemnate potrivit art.5 alin.(4) lit.g)”, la care se referă art.65 lit.s)**, și nici lucrările pentru demolarea parțială sau totală a unor construcții, instalații sau amenajări, mutarea/dezmembrarea unor bunuri/mijloace mobile ori pentru inundarea controlată a unor terenuri, culturi, plantații sau păduri **”stabilite potrivit art.5 alin.(4) lit.h)”, la care se referă art.65 lit.ș)**, pentru a stabili elementele constitutive ale contravențiilor la care se referă aceste texte legale. Această imprecizie afectează, în mod corespunzător, și prevederile care trimit la art.65 lit.s) și ș) din lege, respectiv art.66 lit.a) și b) și art.67 alin.(2) lit.b), criticate de asemenea. Tot astfel, întrucât **nu există lit.t) a art.65, dispozițiile art.66 lit.c) și ale art.67 alin.(2) lit.b), care trimit la lit.t) a art 65, inexistentă, sunt, practic, fără obiect.**

64. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că art.1 alin.(5) din Constituție consacră principiul respectării obligatorii a legilor. Pentru a fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita. De principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. (Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010; Decizia nr.743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.579 din 16 august 2011; Decizia nr.662 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015). Respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, **legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ** (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014). O dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă, să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul (Decizia nr.637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.906 din 8 decembrie 2015).

65. Cu referire la exigențele de calitate a legii în materie contravențională, Curtea a statuat recent că **”dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate.”** (Decizia nr.152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, par.130). Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigențe, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare

operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperate necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

66. Pentru considerentele arătate, **Curtea constată că art.65 lit.s)și ș), art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimerile la art.65 lit.s), ș) și t) și art.67 alin.(2) lit.b) în ceea ce privește trimerile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale.**

67. Conchizând cu privire la aspectele de neconstituționalitate reținute în privința textelor criticate în prezenta cauză, Curtea observă că într-un studiu invocat, de altfel, și de Ministerul Public în sprijinul concluziilor sale, Comisia de la Veneția a reamintit că "[el] conceptul de stare **de urgență**" se bazează pe presupunerea că în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. **Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze.** Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt **principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare, asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice.** Statul de drept înseamnă că **agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată.** [CDL-AD(2011)049, Aviz cu privire la proiectul de lege asupra regimului stării de urgență din Armenia, § 44, citat în recentul studiu *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections*, CDL-PI(2020)005rev, 26 mai 2020.]

68. În România, derogările specifice stării de urgență sunt reglementate la nivel constituțional, inclusiv sub aspectul puterilor sporite oferite executivului, adică Președintelui României, iar nu Guvernului. A "construi" prin lege o instituție nouă – "starea de alertă", cu un regim evident mai puțin restrictiv decât starea de urgență reglementată de legiuitorul constituant - dar care să permită eludarea cadrului constituțional care guvernează legalitatea, separația puterilor în stat, condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi și al unor libertăți, contravine exigențelor generale ale statului de drept, astfel cum sunt consacrate de Constituția României.

69. Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide :

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.4 alin.(3) și (4), precum și ale art.65 lit.s) și ș), ale art.66 lit.a), b) și c) în ceea ce privește trimerile la art.65 lit.s), ș) și t) și ale art.67 alin.(2) lit.b) în ceea ce privește trimerile la art.65 lit.s), ș) și t) din Legea nr.55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 25 iunie 2020.