

DECIZIA nr.155 din 6 mai 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru suspendarea rambursării creditelor

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, obiecție formulată de 72 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1940 din 6 aprilie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.492A/2020. La sesizare a fost anexată Legea pentru suspendarea rambursării creditelor.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii sesizării aduc atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. **Referitor la criticile de neconstituționalitate extrinsecă**, se susține că legea criticată este neconstituțională în raport cu prevederile art.1 alin.(4) și (5) coroborate cu art.115 alin.(5) și (7) din Constituție, deoarece a fost adoptată cu încălcarea principiului cooperării loiale dintre Parlament și Guvern. Astfel, prin Decretul Președintelui României nr.195 din 16 martie 2020, a fost instituită starea de urgență pe întreg teritoriul României pe o durată de 30 de zile, având în vedere evoluția situației epidemiologice internaționale determinată de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2. În data de 30 martie 2020 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancale anumitor categorii de debitori, ca urmare a publicării sale în Monitorul Oficial și a depunerii la Senat, spre aprobare, în aceeași zi. Adoptarea acestei ordonanțe de urgență a Guvernului a reprezentat o preocupare manifestă a autorității executive, inclusiv anterior înscrierii pe ordinea de zi a ședinței Guvernului din data de 26 martie 2020. Cu toate acestea, un grup de cinci senatori și deputați inițiatori a înaintat Biroului permanent al Senatului, spre dezbatere și adoptare, în temeiul art.74 din Constituția României, propunerea legislativă având ca obiect Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, cu același obiect de reglementare ca al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020. Ulterior, în ședința din 31 martie 2020, plenul Senatului a adoptat propunerea legislativă cu amendamente și a trimis forma astfel adoptată către Camera Deputaților, în calitate sa de Cameră decizională în această procedură legislativă.

5. În primul rând, se susține că, prin începerea procedurii legislative, odată cu înregistrarea la Senat, cu nr.181/30 martie 2020, a Propunerii legislative având ca obiect Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, Parlamentul a intervenit în procedura demarată de Guvern și finalizată prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, prin acte manifest împotriva comportamentului constituțional loial, cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5) și ale art.115 alin.(5) și (7) din Constituție. Cooperarea loială dintre Guvern și Parlament se manifestă inclusiv prin instituția delegării legislative, în temeiul art.115 alin.(4) din Constituție, și, implicit, prin posibilitatea Guvernului de a reglementa relațiile sociale în ipoteza în care acestea reclamă urgență, în contextul unor situații sociale excepționale. În ceea ce privește jurisprudența Curții Constituționale a României cu privire la conflictele de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Parlament, de cealaltă parte, nu este identificabilă o situație similară aflată

În trecut pe rolul instanței de contencios constituțional, însă, prin Decizia nr.1221 din 12 noiembrie 2008, Curtea a reținut că, „în condițiile în care legiuitorul primar a stabilit deja prin Legea nr.221/2008 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ [...], condițiile și criteriile de acordare a acestor creșteri salariale, Guvernul, prin intervenția sa ulterioară, intră în conflict cu prevederile art.61 alin.(l) din Constituție”. În prezenta cauză, situația este una inversă, însă principiile enunțate de Curtea Constituțională permit aplicarea tezei reciproce considerentului anterior citat. De asemenea, cu privire la principiul cooperării loiale, Curtea Constituțională s-a pronunțat în numeroase cauze, cum ar fi prin Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, par.48, în cuprinsul căreia Curtea reamintește fundamentul acestui principiu, care derivă din prevederile art.1 alin.(4) și alin.(5) din Constituție.

6. În al doilea rând, cu privire la aceeași critică se susține că, potrivit art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice. Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri cu privire la necesitatea evitării paralelismelor de reglementare, inclusiv recent, prin Decizia nr.731 din 6 noiembrie 2019. Prin urmare, legea criticată este de natură să creeze un paralelism legislativ inacceptabil, cu încălcarea dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5).

7. În al treilea rând, se susține că, ulterior adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, acest act a fost depus spre aprobare Senatului, conform art.115 alin.(5) din Constituție. Astfel, cu prilejul adoptării legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, Parlamentul urma să aibă posibilitatea modificării dispozițiilor prevăzute de această ordonanță de urgență. Or, introducerea pe ordinea de zi a ședinței plenului Senatului și începerea procedurii legislative cu privire la Propunerea legislativă depusă la Senat cu nr.181 din 30 martie 2020 sunt neconstituționale, nelegale și lipsite de utilitate în contextul existenței acestei posibilități pentru autoritatea legiuitoare. Chiar Regulamentul Senatului prevede la art.89 alin.(2) că la întocmirea și aprobarea ordinii de zi se va asigura prioritate dezbaterii ordonanțelor de urgență ale Guvernului, proiectelor de lege sau propunerilor legislative în procedură de urgență, proiectelor de lege sau propunerilor legislative care sunt în competența Senatului, ca primă Cameră sesizată. Însă în Ședința plenului Senatului din 31 martie 2020 a fost introdusă pe ordinea de zi și dezbătută doar propunerea legislativă nr.L181/2020, iar nu și Proiectul de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020. Din analiza fișei de la Senat a Propunerii legislative pentru suspendarea rambursării creditelor (L181/2020), rezultă că aceasta a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului la data de 24 martie 2020 și a fost trimisă în data de 30 martie 2020 la comisii, în vederea avizării. Comisiile au discutat propunerea legislativă în zilele de 30 și 31 martie 2020, iar plenul Senatului a adoptat Propunerea legislativă în data de 31 martie 2020. Semnificativ este faptul că, în data de 31 martie 2020, Comisia economică, industriei și servicii nu a luat în dezbateri proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, deși adoptarea acestuia trebuia făcută tot în regim de urgență, conform art.115 alin.(5) din Constituție; în schimb, a luat în dezbateri exclusiv propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, deși aveau termen fixat pentru aviz în aceeași zi cu propunerea legislativă. În aceeași zi de 31 martie 2020, Plenul Senatului a adoptat legea, fiind evident comportamentul neloyal al Senatului care a ales să lase în nelucrare proiectul de lege, deși acesta avea prioritate, iar Senatul, în cadrul dezbaterilor în comisii, putea să-i aducă modificări. După adoptarea legii de către Senat, aceasta a fost discutată în comisiile Camerei Deputaților și adoptată în Plen la data de 3 aprilie 2020, cu ignorarea existenței pe rolul Parlamentului a proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020.

8. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, deoarece legea criticată a fost adoptată în lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului, fără o fundamentare efectivă a modificărilor pe care le reglementează, cu încălcarea obligației legale de motivare a proiectelor de acte normative și de prezentare a impactului pe care îl va genera la nivel socioeconomic, bugetar sau juridic (obligații instituite expres de art.30-32 din Legea nr.24/2000), aceasta în contextul în care este evident că lipsirea timp de 9 luni de zile (termen stabilit practic arbitrar, fără nicio fundamentare a impactului pe care îl va produce în practică) a instituțiilor de credit, care sunt Infrastructuri Critice Naționale, și a instituțiilor financiare nebankare de veniturile aferente ratelor pentru creditele acordate va avea un impact deosebit de ridicat asupra lichidității și solvabilității acestora. Deși, din punct de vedere formal, fișa proiectului de lege cuprinde expunerea de motive semnată de inițiatorii proiectului, lectura acesteia relevă insuficienta argumentare, iar propunerea nu oferă soluții

legislative concrete de natură să rezolve problemele declarate în expunerea de motive. Totodată, lipsa motivării rezultă și din inexistența unei consultări prealabile cu entitățile al căror patrimoniu este în mod evident afectat prin măsurile impuse de lege. Această lacună a fost corect semnalată și prin avizul dat de Consiliul Legislativ cu privire la proiectul de lege. Se mai susține încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, din perspectiva clarității și predictibilității legii, deoarece propunerea legislativă nu este însoțită și de un studiu de impact, astfel cum prevăd în mod obligatoriu dispozițiile exprese ale Legii nr.24/2000, la art.6 alin.(3), art.7, art.20, art.30-33. Se invocă, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.139 din 13 martie 2019. Se arată că expunerea de motive indică doar premisa care ar fi făcut necesară adoptarea reglementării, fără a arăta care sunt, în concret, condițiile care ar trebui îndeplinite pentru a se considera că debitorii sunt afectați de aceste măsuri, fiindu-le, deci, aplicabilă legea, care sunt consecințele acestor măsuri în raporturile debitorilor potențial afectați cu creditorii sau care este modalitatea în care soluțiile propuse prin legea analizată ar putea atenua aceste consecințe sau de ce ar fi necesare aceste măsuri nediferențiat, la simpla cererea a debitorilor, indiferent dacă sunt sau nu afectați de măsurile enumerate. Totodată, legea criticată face abstracție nu doar de reglementările mai vechi - fie cele speciale, care oferă soluții în ipoteza vizată, și anume imposibilitatea debitorilor din contractele de credit de a-și îndeplini obligațiile asumate (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.52/2016), fie cele generale (Codul civil), care reglementează astfel de situații -, dar chiar și de reglementarea recentă, din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020. Astfel, reglementarea adusă prin legea criticată este inutilă și face în mod nepermis și nelegal abstracție de ansamblul reglementărilor *de lege lata*. În consecință, având în vedere ampla reglementare a soluțiilor care pot fi aplicate în astfel de situații prin legea specială, legea criticată nu respectă normele de tehnică legislativă care impun motivarea necesității soluțiilor oferite de noul act normativ, neexistând o fundamentare reală a inițiativei legislative, deoarece din expunerea de motive și din amendamentele aduse ulterior formei inițiale a legii nu reiese în vreun fel care este rațiunea pentru care s-au adoptat măsurile propuse în contextul legislației existente, încălcându-se, astfel, dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție și normele de tehnică legislativă de la art.6 alin.(1) și (2), art.20, art.30 alin.(2) și art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

9. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece legea criticată a fost adoptată fără avizul prealabil al Băncii Naționale a României (BNR). În acest sens, se susține că, potrivit dispozițiilor imperative ale art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind statutul Băncii Naționale a României, adoptarea unor acte normative în domenii care fac obiectul atribuțiilor BNR se poate face numai după solicitarea avizului acestei instituții, mai ales că băncile sunt Infrastructuri Critice Naționale, însă, în speță, un asemenea aviz al BNR nu a fost solicitat, consemnarea acestui fapt regăsindu-se inclusiv în avizul Consiliul Legislativ. Or, Curtea s-a pronunțat în mod expres, prin Decizia nr.414 din 26 iunie 2019, cu privire la caracterul obligatoriu al avizului BNR și la consecința neconstituționalității, prin încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție, a actului normativ adoptat în absența unui asemenea aviz. Distinct față de acestea, se precizează faptul că, prin art.1 pct.5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.268 din 31 martie 2020, se introduce art.33¹ care stabilește că, pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, normele legale referitoare la transparența decizională și dialogul social nu se aplică în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări. Însă, în primul rând, propunerea legislativă criticată a fost înregistrată la Senat înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020, astfel încât acest din urmă act normativ nu poate fi considerat aplicabil în procedura de față. În al doilea rând, obligația de obținere a avizului BNR nu constituie o procedură care să țină de transparența decizională (reglementată de Legea nr.52/2003) și nici de dialogul social (reglementat de Legea nr.62/2011), ci reprezintă o obligație cu valoare constituțională, impusă de art.1 alin.(3) și (5), astfel cum au fost interpretate de Curtea Constituțională.

10. De asemenea, se susține că se încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) coroborat cu art.141 din Constituție, deoarece legea criticată a fost adoptată fără obținerea prealabilă a avizului Consiliului Economic și Social (CES), deși, potrivit art.2 din Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, consultarea acestui organ este obligatorie în privința actelor normative cu impact asupra domeniilor de competență a Consiliului (cum este cazul politicilor economice ori al celor financiare și fiscale sau al protecției consumatorilor). La data de 24 martie 2020, a fost inițiată procedura legislativă în Senat prin trimiterea solicitării de aviz din partea CES, Consiliului Legislativ și Guvernului. Este adevărat că, în jurisprudența Curții Constituționale, s-a stabilit că legea este neconstituțională în

măsura în care nu s-a solicitat avizul CES, acesta nefiind însă obligatoriu, în conținutul lui, pentru forul legislativ. Însă, dacă s-ar acredita ideea că este suficient doar să se solicite formal avizul CES, fără să se respecte termenul legal pentru ca acest for să poată emite avizul (în speță, 10 zile de la solicitare), atunci s-ar ajunge să se lipsească de conținut însăși condiția avizului. Prin urmare, se susține că, potrivit art.31 alin.(3) din Legea nr.24/2000, nu este suficient să se solicite avizul CES, ci motivarea proiectului legislativ trebuie să cuprindă referiri la avizul CES, deci este obligatoriu să se întemeieze pe avizul Consiliului, la care trebuie să facă referire. În final, se precizează că, referitor la inaplicabilitatea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2020, considerațiile expuse anterior valabile pentru avizul BNR își mențin aplicabilitatea și în ceea ce privește avizul CES.

11. O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3)-(5) din Constituție, deoarece prin adoptarea legii criticate se creează paralelism de acte normative și contradicții cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020. Se susține că, în situația în care anumite relații sociale sunt deja reglementate printr-o ordonanță de urgență depusă, spre aprobare, la Camera competentă a Parlamentului, este lipsită de rațiune începerea unei proceduri legislative distincte, care să reglementeze aceleași relații sociale cu cele reglementate prin ordonanța de urgență. Cu atât mai viciată este această procedură în contextul în care Parlamentul a ignorat Proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență, deus spre dezbateri la Camera competentă a Parlamentului, și a ales să procedeze doar la dezbateri Propunerii legislative privind o lege cu același obiect de reglementare, ba chiar propunând amendamente identice în conținut cu dispozițiile prevăzute de ordonanța de urgență. Analizând comparativ cele două forme ale reglementării, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și forma Propunerii legislative supusă votului Camerei Deputaților, se susține că există, pe de o parte, mai multe dispoziții similare - până la identitate în anumite cazuri -, iar, pe de altă parte, că între aceste acte există unele contradicții ireconciliabile. Or, aceste contradicții, neînsoțite de dispoziții tranzitorii, de asanare a legislației, sunt apte să facă aplicarea legii dificilă, lipsită de predictibilitate și claritate și chiar discriminatorie, în cazul raporturilor sociale pe care le reglementează.

12. Astfel, în primul rând, cu privire la sfera noțiunii de creditor, spre deosebire de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și chiar și de forma inițială a Propunerii legislative, forma Propunerii legislative supusă votului Camerei Deputaților include în categoria creditorilor și entitățile înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor. Or, reglementările analizate au în vedere contractele de credit și obligația de plată a ratelor de credit izvorâtă din aceste contracte, obligație care nu există în cadrul raporturilor juridice dintre entitățile înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor și debitorii acestora.

13. În al doilea rând, cu privire la sfera noțiunii de debitor, forma Propunerii legislative adoptată de Camera Deputaților include categoria întreprinderilor mici și mijloci (*IMM*) în noțiunea de debitori, după ce, anterior, forma adoptată de Senat a eliminat această categorie de entități, propusă prin forma inițială a Propunerii legislative. Această diferență în reglementare între cele două forme ale legii criticate nu este motivată prin actele de modificare a Propunerii legislative.

14. În al treilea rând, cu privire la durata suspendării obligației de plată a ratelor de credit, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede că aceasta operează la cererea debitorului, pe o perioadă de până la 9 luni, dar cel mult până în data de 31 decembrie 2020. Ca urmare a amendamentelor adoptate de Camera Deputaților, conținutul Propunerii legislative a fost modificat, căpătând o formă asemănătoare cu a reglementării prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020.

15. În al patrulea rând, spre deosebire de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și de forma inițială a Propunerii legislative, forma adoptată de Camera Deputaților prevede suspendarea de drept – dedusă pe cale de interpretare - a tuturor procedurilor de executare silită, inclusiv urmărirea silită a bunurilor mobile, urmărirea silită imobiliară și popriri de orice fel, începute anterior intrării în vigoare a legii, până în data de 31 decembrie 2020.

16. În al cincilea rând, cu privire la persoanele eligibile de a beneficia de dispozițiile acestei reglementări, se susține că apar mai multe neconcordanțe între cele două acte normative analizate. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 „prevede, la art.2 alin.(4), următoarele condiții pentru debitorii care doresc să beneficieze de suspendare obligației de plată a ratelor de credit: (i) creditul să nu fi ajuns la maturitate și să nu fi fost declarată scadența anticipată a acestuia; (ii) creditul să nu înregistreze restanțe la data instituirii stării de urgență, respectiv la data solicitării suspendării obligației de plată; (iii) veniturile debitorilor să fi fost afectate direct sau indirect de situația gravă generată de pandemia COVID-19”. Pe de altă parte, legea criticată arată, la art.3, că sunt eligibili debitorii care (i) nu înregistrează întâzieri la plată, reprezentând principal și/sau dobândă, în relație cu creditorii, mai mari de 90 de zile, cu excepția

celor care se află în procedură de executare silită, în procedură de dare în plată, de reorganizare judiciară sau în orice alte proceduri judiciare sau extrajudiciare care tind la suspendarea efectelor contractelor de credit. O a doua condiție impusă este prevăzută de art.4 alin.(1) al Propunerii legislative pentru debitori, cu excepția persoanelor fizice, aceștia trebuind (ii) să trimită băncilor o declarație pe propria răspundere din care să rezulte faptul că veniturile sau încasările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare. Această diferență de reglementare, în absența oricăror dispoziții tranzitorii, de asanare a cadrului legal aplicabil relațiilor sociale reglementate, în prezent, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, este de natură a afecta siguranța raporturilor juridice dintre creditorii și debitorii și, totodată, de a crea premisele unei aplicări discriminatorii a dispozițiilor legale. Astfel, vor exista două categorii de debitori: cei care s-au prevalat de dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 și care, în condiții complet diferite de cele indicate în Propunerea legislativă, au solicitat suspendarea obligației de plată a ratelor de credit și cei care vor face astfel de solicitări ulterior eventualei intrări în vigoare a Propunerii legislative. Or, având în vedere că acești debitori, indiferent de categoria din care fac parte, se află într-o situație identică, vor trebui să îndeplinească condiții diferite și vor beneficia de efecte diferite, în funcție de momentul comunicării către creditor a solicitării de suspendare a obligației de plată; diferențele de reglementare sunt apte să creeze un regim discriminatoriu pentru acești debitori.

17. În al șaselea rând, cu privire la termenul în care poate fi trimisă solicitarea de suspendare a obligației de plată a creditelor, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 impune un termen de 45 de zile de la intrarea în vigoare a acesteia, iar forma legii adoptate de Camera Deputaților nu prevede un astfel de termen, iar această omisiune este de natură a permite aplicarea reglementării propuse dincolo de scopul pentru care aceasta a fost propusă, cu consecințe greu de determinat pentru creditorii.

18. În al șaptelea rând, cu privire la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească debitorii care nu sunt persoane fizice, în vederea obținerii beneficiilor oferite de reglementarea analizată, se arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, asemenea formei inițiale a Propunerii legislative, reglementează aceste condiții în manieră coerentă, pe când forma legii adoptată de Camera Deputaților a eliminat complet aceste condiții și a prevăzut doar depunerea unei declarații pe propria răspundere din care să rezulte faptul că veniturile sau încasările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare.

19. În al optulea rând, se arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede, la art.5, că statul român urmează să garanteze, în procent de 100%, plata dobânzii aferente perioadei de suspendare pentru creditele ipotecare contractate de persoane fizice, care reprezintă o creanță distinctă și independentă în raport cu celelalte obligații izvorâte din contractul de credit. Acest mecanism reprezintă o măsură care să aducă proporționalitate față de restrângerea pe cale legală a drepturilor de proprietate ale creditorilor asupra creanțelor lor, pe calea suspendării obligațiilor de plată a ratelor de credit. În schimb, legea în forma adoptată de Camera Deputaților nu prevede un mecanism similar și, în contextul inexistenței oricăror dispoziții tranzitorii în conținutul acesteia, este incertă aplicabilitatea, în completare, a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 prin care statul român se angajează să garanteze plata respectivelor creanțe. Astfel, perspectiva abrogării implicite a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, ca urmare a intrării în vigoare a legii criticate, implică eliminarea acestei garanții pentru creditorii ale căror drepturi de proprietate sunt afectate prin aplicarea acestei reglementări. Or, absența oricărui mecanism apt să reechilibreze restrângerile drepturilor fundamentale care operează pe cale legală reprezintă un viciu de neconstituționalitate al actului normativ.

20. În consecință, toate aceste aspecte sunt esențiale pentru aplicarea clară, coerentă și transparentă a reglementării privind facilitățile oferite debitorilor din contractele de credit, iar reglementarea lor trebuie supusă dispozițiilor constituționale prevăzute de art.1 alin.(3) și alin.(5), precum și dispozițiilor art.2, art.3, art.6, art.16, art.17, art.23, art.24 și art.26 din Legea nr.24/2000. De asemenea, Raportul nr.XXII/157 din 31 martie 2020, prin care au fost adoptate mai multe amendamente cu privire la propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, nr.L181/2020, de către Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a Senatului, respectiv Raportul nr.4c-2/238 din 2 aprilie 2020, prin care au fost adoptate mai multe amendamente de către Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților, nu prezintă motivele adoptării acestor modificări, ele nefiind justificate de niciun element economic sau social, extern voinței celor care le-au propus, iar, prin aceasta, legea adoptată de Camera Deputaților încalcă dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000.

21. Ultima critică de neconstituționalitate extrinsecă vizează încălcarea dispozițiilor art.74 alin.(5), ale art.75 alin.(1) și ale art.76 alin.(2), coroborate cu art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în esență, prin faptul că modalitatea în care s-a desfășurat ședința plenului Senatului din data de 31 martie 2020, ședință în care

Senatul, în calitate de primă cameră sesizată, a adoptat legea în discuție, a fost viciată, prin inhibarea dezbaterilor, prin ignorarea cerințelor de cvorum, prin aplicarea unei proceduri de vot ce nu permite identificarea certă a persoanei ce își exprimă opțiunea de vot și prin încălcarea procedurii de dezbateri și avizare de către comisiile permanente competente a inițiativei legislative, cu consecința imposibilității de luare în considerare a avizelor emise. Astfel, ca urmare a modificării Regulamentului Senatului prin Hotărârea nr.16 din 26 martie 2020, s-a stabilit că ședințele plenului se vor putea desfășura online în ipoteza incidenței unei situații excepționale ce face imposibilă prezența parlamentarilor la sediul Senatului, procedura urmând a fi stabilită prin hotărârea Biroului permanent al Senatului. În consecință, prin Hotărârea Biroului permanent al Senatului din data de 30 martie 2020, hotărâre care până la data sesizării nu a fost făcută publică pe pagina de internet a Senatului, s-a stabilit procedura de urmat pentru desfășurarea prin mijloace electronice a ședințelor plenului Senatului. În esență, prin această hotărâre au fost limitate numărul de intervenții la dezbateri, precum și durata intervențiilor și s-a stabilit că parlamentarii vor urmări ședința plenului prin intermediul unor dispozitive electronice, urmând ca numai președintele Senatului și doi secretari de ședință să se deplaseze la sediul instituției de unde ar urma să se transmită în direct ședința. De asemenea, s-a arătat că pentru a interveni la dezbateri parlamentarii vor fi nevoiți să transmită un mesaj text la numărul prevăzut în Hotărârea Biroului permanent la Senatului, indicând în acest mesaj motivul intervenției, urmând ca aceștia să fie sunați pentru a-și exprima punctul de vedere. S-a stabilit și că votul ar urma să se desfășoare tot telefonic, prin apelarea fiecărui parlamentar. În fine, cvorumul ar urma să fie determinat la momentul votului, prin însumarea numărului de voturi exprimate cu numărul de parlamentari care au răspuns prezent la apel, însă au ales să nu voteze. Se susține că, fără a contesta existența unui motiv temeinic pentru adoptarea unei proceduri deosebite de desfășurare a ședințelor în Senat, în contextul pandemiei cauzate de răspândirea virusului SARS-CoV-2, metodele alese de senatori depășesc limitele constituționale și conduc la încălcarea prevederilor Legii fundamentale prin 4 aspecte, după cum urmează:

22. Se susține că, în primul rând, dezbaterile parlamentare au fost inhibitate, pe de-o parte, prin limitarea numărului parlamentarilor ce pot lua cuvântul (respectiv un singur reprezentant al fiecărui grup parlamentar ori reprezentatul senatorilor neafiliați) și, pe de altă parte, prin limitarea timpului acordat la 2 minute, respectiv 1 minut. Or, a acorda cuvântul, pe un proiect de lege atât de important pentru viața cetățenilor și pentru economia națională, unei singure persoane dintr-un întreg grup parlamentar pentru doar 2 minute neagă rolul dezbaterii parlamentare și este cu atât mai grav cu cât inițiativa legislativă în discuție are o importanță deosebită pentru o parte semnificativă a populației și impactul acesteia la nivel socioeconomic este incontestabil. Se invocă în susținerea acestei critici Decizia Curții Constituționale nr.250 din 19 aprilie 2018. În al doilea rând, se invocă imposibilitatea verificării cvorumului de ședință, dată fiind procedura aleasă pentru desfășurarea ședinței. Pentru adoptarea unei legi ordinare, precum cea în discuție, este necesar votul majorității membrilor prezenți, însă procedura în baza căreia s-a desfășurat ședința din 31 martie 2020 nu a permis stabilirea numărului de senatori prezenți decât la finele acestei ședințe. Drept urmare, această procedură nu doar că nu a permis stabilirea cvorumului de ședință, prin încălcarea art.76 alin.(2) din Constituție, ci a acordat senatorilor posibilitatea de a vota fără a participa la ședință, cu încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție. În al treilea rând, se invocă inexistența vreunei garanții cu privire la identitatea persoanelor care au exprimat votul, singura cerință fiind ca cel apelat să își rostască numele, prenumele și opțiunea de vot. În al patrulea rând, se invocă încălcarea prevederilor referitoare la lipsa avizelor comisiilor parlamentare la Camera Deputaților și la modalitatea de desfășurare a ședințelor comisiilor parlamentare. Astfel cum rezultă din Fișa legii de la Camera Deputaților, legea a fost adoptată fără avizul Comisiei juridice de disciplină și imunități, deși acest aviz a fost cerut. Totodată, în condițiile în care ședințele în aceste comisii s-au desfășurat pe Whatsapp, un simplu serviciu de mesagerie, este evident că procesul de dezbateri și avizare a proiectului legislativ a fost grav viciat, viciu ce s-a răsfrânt și asupra avizelor emise și care nu mai pot fi luate în considerare. Or, în lipsa acestor avize, devin aplicabile considerentele Curții Constituționale din Decizia nr.393 din 5 iunie 2019.

23. **Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă**, se susține că prevederile art.2 alin.(2) și (4) și ale art.3 alin.(1) și (2) din legea criticată contravin dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la claritatea și predictibilitatea legii, precum și dispozițiilor Legii nr.24/2000 referitoare la claritatea și precizia actelor normative.

24. Cu privire la art.2 alin.(4) din legea criticată, se susține că nu se face nicio trimitere la categoriile de creditori definite prin art.1, ci se dispune suspendarea fără nicio restricție a oricărei forme de executare silită. Or, în aceste condiții, există aptitudinea ca orice debitor aflat în cursul unei proceduri de executare silită, indiferent de persoana creditorului și de natura creanței, să invoce prevederile citate mai sus ca teme

pentru suspendarea executării silită, scop care nu a fost urmărit de inițiatorii legii. În consecință, ar putea fi suspendate toate executările silită, inclusiv executările în legătură cu minorii (recuperarea pensiei de întreținere, stabilirea domiciliului minorului), cele vizând drepturi fundamentale ale cetățenilor sau chiar ale statului român ori vizând patrimoniul public.

25. Referitor la art.3 alin.(1) din legea criticată, se susține că lipsa stabilirii, prin intermediul legii, a unui conținut minimal obligatoriu al cererii debitorului de suspendare va conduce, în practică, la un grad ridicat de insecuritate în ceea ce privește raporturile juridice vizate de legiuitor. Astfel, este posibil ca în lipsa unor elemente de identificare specifice creditorii să nu poată identifica în propriile evidențe acele contracte de credit la care se referă cererile debitorilor. Totodată, este posibil ca unii debitori care în realitate solicită creditorilor, spre exemplu, restructurarea sau renegocierea contractelor de credit să fie considerați de către creditorii ca având intenția de a solicita suspendarea obligației de plată a ratelor.

26. În ceea ce privește art.3 alin.(2) din lege, se susține că lipsa oricărei mențiuni cu privire la modul în care ar urma să funcționeze suspendarea obligațiilor de plată în cazul debitorilor care se află în procedură de executare silită și pentru care nu se mai pune problema existenței unor obligații de plată periodice (rate) conduce la caracterul lipsit de previzibilitate al legii.

27. Referitor la art.2 alin.(2) din lege, se arată că acesta nu conține nicio precizare privind modalitatea concretă în care mecanismul prevăzut de lege ar urma să fie aplicat la contractele de leasing, având în vedere natura specifică a obiectului acestor contracte, care presupune nu un împrumut, ci transmiterea unui drept de folosință.

28. De asemenea, se susține că prevederile art.4 alin.(1) din legea criticată contravin dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție și deciziilor Curții Constituționale, cum ar fi Decizia nr.623 din 25 octombrie 2016, par.116, general obligatorie, prin care s-a făcut distincția între debitorii de bună și cei de rea-credință, în contextul adoptării unor măsuri legislative de sprijin a debitorilor din contractele de credit. Considerentele acestei decizii au fost flagrant nesocotite prin legea în discuție, întrucât, cu toate că legiuitorul invocă necesitatea protecției persoanelor fizice și juridice care au contractat credite, pot beneficia de suspendarea obligațiilor de plată, în realitate, toți debitorii, indiferent dacă aceștia au fost sau nu afectați în vreun fel de măsurile respective.

29. O altă critică de neconstituționalitate intrinsecă vizează încălcarea dispozițiilor art.16 din Constituție, deoarece includerea instituțiilor financiare nebankare, a entităților înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor și a societăților de leasing în categoria creditorilor reprezintă o măsură profund discriminatorie la adresa acestora, în raport cu instituțiile de credit, întrucât instituțiile aceluși tratament juridic în privința unor entități aflate în situații juridice obiectiv diferite. Deși toate entitățile indicate la art.1 lit.a) din legea criticată sunt obligate să se supună prevederilor legii și să nu mai încaseze timp de 9 luni de zile ratele aferente împrumuturilor acordate, instituțiile financiare nebankare, colectorii de creanțe și societățile de leasing sunt, în realitate, puse în situația de a nu a mai avea venituri pentru perioada în discuție, ca urmare a imposibilității acestora de a atrage depozite. Această situație este cu atât mai flagrantă în cazul societăților de leasing, care sunt obligate, timp de 9 luni, să asigure cu titlu gratuit folosința bunurilor aflate în proprietatea acestora, care fac obiectul contractelor de leasing, fără a avea posibilitatea de a avea vreun venit. Totodată, suspendarea obligațiilor de plată se aplică doar în cazul creanțelor datorate către instituții de credit, instituții financiare nebankare, colectorii de creanțe și societăți de leasing, cesionari, cu toate că obligații de plată periodice există și în numeroase alte domenii în care alte categorii de profesioniști au calitatea de creditorii, spre exemplu, în furnizarea de utilități, pentru care legiuitorul nu a înțeles să instituie o măsură similară.

30. Ultima critică de neconstituționalitate intrinsecă vizează neconstituționalitatea legii criticate, în substanța ei, în raport cu dispozițiile art.44 și art.53 din Constituție, având în vedere că premisa reglementării ei este una eronată. Astfel, deși legiuitorul invocă necesitatea protecției persoanelor fizice și juridice care au contractat credite, suspendarea obligațiilor de plată ale tuturor debitorilor, indiferent dacă aceștia au fost sau nu afectați în vreun fel de măsurile respective, conduce la inexistența unui scop legitim. Practic, voința reală a legiuitorului este aceea de a conferi tuturor debitorilor un termen de grație care operează *ope legis*. Or, în raport cu dispozițiile art.44 din Constituție, favorizarea unei părți a raportului contractual fără un motiv justificat nu poate fi considerată o măsură ca având un scop legitim. De asemenea, lipsa scopului legitim rezultă și din art.2 alin.(4) din lege, care prevede suspendarea de drept, până la 31 decembrie 2020, a tuturor procedurilor de executare silită începute până la data intrării în vigoare a legii, fără nicio distincție cu privire la situația de dificultate a debitorului. Or, o asemenea măsură se abate semnificativ de la scopul declarat în expunerea de motive a legii, neputând fi considerat drept legitim. Legea nu instituie o condiție efectivă cu privire la istoricul plăților pe care ar trebui să îl înregistreze un debitor de

bună-credință pentru a beneficia de prevederile legii. Totodată, legea nu distinge în funcție de situația patrimonială particulară a fiecărui debitor. Astfel, vor putea solicita suspendarea obligației de plată a ratelor toți debitorii, indiferent dacă pot să plătească sau nu, dacă sunt de bună sau de rea-credință, aceștia nefiind ținuți să facă dovada efectivă a scăderii veniturilor sau încasărilor. Or, trebuie să existe o legătură de cauzalitate între motivele instituirii stării de urgență și incapacitatea de plată a debitorilor, legătură de cauzalitate care nu poate fi desprinsă din analiza teleologică a normelor supuse criticii de neconstituționalitate.

31. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

32. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin Adresa cu nr.2/2733 din 27 aprilie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2196 din 27 aprilie 2020, prin care arată că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

33. În ceea ce privește susținerea autorilor sesizării referitoare la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5) coroborat cu art.115 alin.(5) și (7) din Constituție, se arată că procedura legislativă desfășurată de Parlamentul României a respectat întru totul prevederile constituționale și regulamentare. Așa cum reiese din fișa legii afișată pe site-ul Senatului României, propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor a fost înregistrată în data de 24 martie 2020 și trimisă pentru avize la Consiliul Legislativ și la CES, precum și la Guvern pentru punct de vedere. Ulterior, în data de 30 martie 2020, propunerea legislativă a fost trimisă pentru avize la Comisia economică, industriei și servicii și la Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, având termen pentru elaborarea avizelor în aceeași zi, iar pentru raport a fost transmisă la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, având termen pentru elaborarea acestuia data de 31 martie 2020. Aceste termene stabilite de către Biroul permanent al Senatului sunt în deplină concordanță cu art.35 alin.(1) lit.g) din Regulamentul Senatului. De asemenea, din coroborarea alin.(1) lit.b) cu alin.(2) ale art.94 din Regulamentul Senatului, Biroul permanent al Senatului dispune sesizarea comisiilor permanente competente pentru întocmirea avizelor sau a raportului, stabilind și termenele de depunere a acestora în funcție de procedura ordinară sau procedura de urgență. Se observă astfel că normele regulamentare nu prevăd un anumit termen pentru obținerea avizelor și elaborarea raportului de către comisia sesizată în fond, stabilirea acestor termene fiind lăsată la latitudinea Biroului permanent tocmai pentru a se putea da prioritate proiectelor de lege sau propunerilor legislative urgente. Astfel, propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, fiind în procedură de urgență, a avut un parcurs legislativ la Senat de 8 zile de la înregistrare și până la adoptare. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 a fost înregistrat la Senat în data de 30 martie 2020 și trimis pentru raport în data de 31 martie 2020, la Comisia economică, industriei și servicii și la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, având termen pentru elaborarea acestuia 7 aprilie 2020, dată la care raportul a fost întocmit. A doua zi, pe 8 aprilie 2020, proiectul de lege a fost adoptat de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, și transmis Camerei Deputaților spre dezbateri. Se observă astfel că acest proiect de lege a avut un parcurs legislativ la Senat de doar 10 zile de la înregistrare și până la adoptare, având prioritate în raport cu alte proiecte de lege și fiind pe deplin respectate normele regulamentare. Așadar, invocându-se jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007 sau Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017) privind obligația de loialitate constituțională, se susține că acest principiu a fost pe deplin respectat de către Parlament în procesul de adoptare a Propunerii legislative pentru suspendarea rambursării creditelor deoarece au fost respectate normele constituționale și regulamentare privind procedura legislativă. De asemenea, în ceea ce privește adoptarea proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, Senatul, în calitate de Cameră de reflecție, nu ar fi putut întocmi raportul asupra proiectului de lege, dezbate și adopta proiectul de lege în doar o zi de la înregistrare, pe 31 martie 2020. Referitor la argumentul autorilor sesizării potrivit căruia Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă interzice paralelismele legislative, în speță, nu poate fi reținută o astfel de critică întrucât evitarea paralelismelor s-a făcut și odată cu adoptarea propunerii legislative pentru suspendarea rambursării creditelor și se poate face și cu ocazia adoptării proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020. De asemenea, se arată că instituirea stării de urgență nu constituie un fundament pentru ca Guvernul să poată adopta ordonanțe de urgență fără a fi îndeplinite condițiile pentru adoptarea unor asemenea acte normative. Totodată, aceasta nu poate constitui în niciun caz temei ca Guvernul să se substituie Parlamentului, în calitate sa de unică autoritate legiuitoare a țării. Mai mult, din parcursul legislativ al celor două acte normative, reiese că Parlamentul începuse deja procesul legislativ de adoptarea a Legii pentru

suspendarea rambursării creditelor la momentul la care Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, astfel că nu se poate reține că Parlamentul a încălcat principiul cooperării loiale în relația cu Guvernul.

34. Referitor la pretinsa lipsă de motivare și fundamentare a actului normativ, se arată că această critică nu are niciun fundament juridic, întrucât au fost respectate întru totul dispozițiile legale privitoare la motivarea proiectelor de acte normative. În acest sens, propunerea legislativă a fost însoțită de expunerea de motive a inițiatorilor, fiind în deplină conformitate cu prevederile art.30-32 din Legea nr.24/2000. Astfel, este evident, așa cum se precizează și în expunerea de motive, că reducerea veniturilor acestor persoane le va crea dificultăți în achitarea creditelor bancare. Din parcurgerea expunerii de motive, reies cu ușurință premisele care reclamă intervenția normativă, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse. În ceea ce privește efectuarea unui studiu de impact, art.7 alin.(3¹) din Legea nr.24/2000 prevede că aceasta este obligatorie în cazul propunerilor legislative, proiectelor de legi și al altor proiecte de acte normative care au impact asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Totodată, potrivit art.30 alin.(1) lit.d) din Legea nr.24/2000, studiile de impact se mai realizează în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului, lăsând la latitudinea legiuitorului necesitatea efectuării unui asemenea studiu, în funcție de obiectul de reglementare al inițiativei legislative. Se invocă în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.650 din 25 octombrie 2018. De asemenea, nu se poate reține argumentul potrivit căruia expunerea de motive nu arată de ce s-a dovedit a fi necesară o astfel de reglementare expresă, în ciuda soluțiilor recent stabilite de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, având în vedere faptul că la momentul înregistrării propunerii legislative Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 nu fusese adoptată de către Guvern.

35. Referitor la critica privind lipsa solicitării avizului BNR, se invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la avizarea actelor normative în procesul legislativ de către diferite instituții (Decizia nr.140 din 13 martie 2019, paragrafele 78-83, Decizia nr.54 din 24 septembrie 2013 sau Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2009). Referitor la caracterul obligatoriu și neobligatoriu al solicitării și prezentării unor avize, se arată că, așa cum a statuat Curtea, „nu se poate face nicio comparație între avizul Consiliului Economic și Social și opinia Consiliului fiscal, întrucât, pe de o parte, Consiliul fiscal nu este o autoritate publică de rang constituțional, spre deosebire de Consiliul Economic și Social, iar, pe de altă parte, legea nu reglementează caracterul obligatoriu al solicitării opiniei, spre deosebire de avizul Consiliului Economic și Social, care este consultat în mod obligatoriu în domeniile sale de competență” (Decizia nr.127 din 6 martie 2019). Or, se susține că, BNR nu este o autoritate publică de rang constituțional, așa cum nici Consiliul fiscal nu este.

36. Referitor la critica ce vizează lipsa avizului prealabil al CES, se arată că aceasta nu se poate reține, întrucât Parlamentul nu este ținut de avizul pozitiv sau negativ al acestui organ, însă este ținut de solicitarea acestuia, sens în care se invocă Decizia Curții Constituționale nr.383 din 23 martie 2011.

37. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate extrinsecă potrivit căreia între legea analizată și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 există paralelism legislativ, se arată că, în conformitate cu art.16 alin.(1) din Legea nr.24/2000, paralelismele legislative reprezintă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Or, din redactarea și analiza celor două acte normative, reiese că legea supusă controlului de constituționalitate reglementează condiții specifice, mai amănunțite, în raport cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, așadar, se poate constata că Legea pentru suspendarea rambursării creditelor reprezintă o normă specială față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020. Mai mult, se invocă Decizia nr.24 din 16 ianuarie 2019, prin care Curtea a statuat că, „pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional”. Pentru identitate de rațiune, nu poate fi reținut că prin simpla invocare a art.1 alin.(5) din Constituție normele cuprinse în Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, respectiv în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, devin norme de referință pentru controlul constituționalității acestora.

38. Referitor la susținerea potrivit căreia modalitatea în care s-a desfășurat ședința plenului Senatului din data de 31 martie 2020, ședință în care Senatul, în calitate de primă cameră sesizată, a adoptat legea în discuție, a fost viciată, se arată că aceasta este în mod evident nejustificată, întrucât autorii sesizării, în fapt, aduc critici unor texte din Regulamentul Senatului, iar nu legii supuse controlului de constituționalitate, ceea ce este inadmisibil, sens în care se invocă jurisprudența Curții Constituționale.

39. În ceea ce privește motivele intrinseci de neconstituționalitate, președintele Camerei Deputaților susține că legea criticată răspunde cerințelor privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Este clară întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii. Este precisă deoarece este redactată într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilitatea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000. În acest sens, se invocă jurisprudența Curții Constituționale privind cerințele calitative ale legii, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

40. Referitor la încălcarea dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, se arată că această critică de neconstituționalitate este inadmisibilă, întrucât autorii sesizării interpretează în mod eronat obligația de respectare a efectelor obligatorii ale deciziilor Curții Constituționale. Efectele deciziilor Curții Constituționale sunt obligatorii în cazul actelor normative cu privire la care au fost pronunțate și nu își întind efectele și asupra altor acte normative.

41. În ceea ce privește critica raportată la art.16 din Constituție, se invocă jurisprudența constantă a Curții Constituționale, prin care se stabilește cu valoare de principiu faptul că persoanele juridice se pot prevala de egalitatea în drepturi doar dacă regimul juridic diferit s-ar răsfrânge asupra cetățenilor (Decizia nr.529 din 25 noiembrie 2004). De asemenea, se invocă Deciziile nr.1038 din 14 septembrie 2010, Decizia nr.44 din 24 aprilie 1996 sau Decizia nr.72 din 5 februarie 2008, prin care Curtea a stabilit că neconstituționalitatea unui text legal nu se poate pretinde prin simpla comparație dintre reglementarea veche și cea nouă, aceasta din urmă fiind considerată mai puțin favorabilă și declanșând automat un așa-zis conflict de constituționalitate.

42. În final, referitor la încălcarea dispozițiilor art.44 coroborat cu art.53 din Constituție, se arată că această susținere nu reprezintă în fapt o critică de neconstituționalitate a legii. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale potrivit căreia dreptul de proprietate nu este un drept absolut, ci poate fi supus anumitor limitări, potrivit art.44 alin.(1) din Constituție, însă limitele dreptului de proprietate, indiferent de natura lor, nu se confundă cu însăși suprimarea dreptului de proprietate (Decizia nr.270 din 7 mai 2014, Decizia nr.19 din 8 aprilie 1993, Decizia nr.59 din 17 februarie 2004). Or, suspendarea obligației de rambursare a creditelor, pentru o anumită perioadă de timp, nu este de natură a suprima dreptul de proprietate al creditorilor asupra bunului ce formează obiectul contractului.

43. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa cu nr.5/1775/2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2251 din 30 aprilie 2020, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, prin raportare la art.1 alin.(3) și alin.(5) și art.44 din Constituție, respectiv neîntemeiată, prin raportare la art.147 alin.(4) și art.16 din Constituție, și inadmisibilă, prin raportare la art.74 alin.(5), art.75 alin.(1) și art.76 alin.(2) din Constituție.

44. În acest sens, Guvernul arată că, în acord cu jurisprudența instanței de contencios constituțional în materia principiului cooperării loiale dintre autoritățile publice (Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017), nu există suficiente elemente care să contureze încălcarea de către Parlament a principiului colaborării loiale, astfel încât critica de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin.(3) și alin.(5) coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție este neîntemeiată.

45. Cu privire la critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție, prin faptul că legea a fost adoptată în lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului, precizează că Legea pentru suspendarea rambursării creditelor (Pl-x. nr.132/2020) urmărește susținerea mediului de afaceri prin implementarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru susținerea sectoarelor economice puternic afectate de reducerea activității ca urmare a implementării măsurilor în contextul epidemiei cu Covid-19. Analizând instrumentul de prezentare și motivare al legii se observă că inițiatorii s-au rezumat la enumerarea măsurilor dispuse ulterior emiterii Decretului nr.195/2020 prin care a fost instituită starea de urgență pe teritoriul României, precum și la menționarea obiectivului de a contracara efectele negative determinate de aplicarea acestor măsuri prin restabilirea unui echilibru. Raportat la prevederile art.30 și art.31 din Legea nr.24/2000, susținerile din expunerea de motive nu ar constitui o motivare reală a soluțiilor adoptate, ci o prezentare sumară și generală a scopului propunerii legislative, sens în care se invocă Deciziile Curții Constituționale nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.128 din 6 martie 2019 și Decizia nr.139 din 13 martie 2019, prin care s-a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa temeinică a motivării reglementării. Având în vedere lipsa motivării sau caracterul sumar al acesteia, precum și lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării.

Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art.6 din Legea nr.24/2000 stabilesc în mod indubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ. Prin urmare, critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la art.I alin.(3) și alin.(5) din Constituție prin prisma împrejurării că legea a fost adoptată în lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului apare ca fiind întemeiată.

46. Referitor la critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la art.I alin.(5) din Constituție privind adoptarea legii fără consultarea prealabilă a BNR, se arată că, potrivit art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, orice proiect de act normativ care privește domeniile în care BNR are atribuții va fi adoptat după ce în prealabil s-a solicitat avizul BNR. Interpretarea extensivă a acestor dispoziții de lege ar urma să acopere întreg spectrul de proiecte de acte normative și propuneri legislative care privesc domeniile în care BNR are atribuții, iar nu numai cazul proiectelor de acte normative inițiate de autoritățile publice centrale. Cu privire la necesitatea consultării BNR în procesul de legiferare, prin Decizia nr.414 din 26 iunie 2019, Curtea Constituțională a reținut că „în ceea ce privește obligația autorității legiuitoare de a solicita un aviz în procesul legislativ, respectiv avizarea actelor normative care reglementează în domeniul în care Banca Națională a României are atribuții, aceste aspecte sunt reglementate prin lege, iar o eventuală nerespectare a acestora atrage încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție”. Din analiza fișei actului normativ nu rezultă cu certitudine dacă acest aviz a fost solicitat de inițiatori anterior adoptării legii supusă controlului de constituționalitate. Astfel, critica de neconstituționalitate raportată la art.1 alin.(5) din Constituție este întemeiată.

47. Referitor la critica de neconstituționalitate extrinsecă prin raportare la art.I alin.(3) și alin.(5) coroborat cu art.141 din Constituție referitoare la adoptarea legii în lipsa obținerii prealabile a avizului CES, Guvernul arată că din analiza fișei actului normativ rezultă faptul că a solicitat avizul CES, astfel încât această critică este neîntemeiată.

48. Referitor la critica de neconstituționalitate extrinsecă determinată de existența unui paralelism normativ cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, precizează că se poate constata un paralelism legislativ interzis de prevederile art.16 din Legea nr.24/2000. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat, așadar, în dispozițiile art.I alin.(3) și ale art.I alin.(5). Corelația dintre cele două componente - principiul statului de drept și principiul legalității - cuprinse în art.I din Constituție este realizată de Curtea Constituțională prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional, astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.I alin.(5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art.I alin.(3) din Constituție. În concluzie, critica de neconstituționalitate extrinsecă determinată de existența unui paralelism normativ apare ca fiind întemeiată.

49. Referitor la critica privind încălcarea art.74 alin.(5), art.75 alin.(l), art.76 alin.(2) coroborate cu art.I alin.(3) și alin.(5) din Constituție, Guvernul arată că argumentele autorilor sesizării privesc, în fapt, Hotărârea Biroului Permanent al Senatului din 30 martie 2020. Curtea Constituțională, printr-o jurisprudență constantă, a statuat că nu își poate extinde controlul și asupra actelor de aplicare a regulamentelor, întrucât ar încălca însuși principiul autonomiei regulamentare al celor două Camere, instituit prin art.64 alin.(l) teza întâi din Legea fundamentală. Analiza Curții este una în drept, fără a viza aspecte de fapt ale procedurii parlamentare. Prin urmare, această critică este inadmisibilă.

50. Cu privire la critica de neconstituționalitate intrinsecă raportată la art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție referitoare la principiul previzibilității legii, Guvernul apreciază că actul normativ criticat îndeplinește standardele minime de claritate, precizie și previzibilitate statuate în jurisprudența Curții Constituționale, iar criticile autorilor sesizării nu reprezintă veritabile argumente de natură a conduce la concluzia încălcării prevederilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

51. Referitor la critica de neconstituționalitate intrinsecă raportată la art.147 alin.(4) din Constituție din perspectiva nerespectării principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale, se arată că argumentele autorilor ar putea fi întemeiate pe alte dispoziții din Constituție, de vreme ce condițiile pentru atragerea incidenței art.147 alin.(4) din Legea fundamentală nu sunt îndeplinite.

52. Cu privire la critica de neconstituționalitate intrinsecă raportată la art.16 din Constituție, apreciază că argumentele aduse în sprijinul acestei critici de neconstituționalitate vizează aspecte referitoare la dreptul de proprietate al creditorilor, nefiind afectat principiul egalității în drepturi prevăzut de art.16 din Constituție.

53. Referitor la critica de neconstituționalitate intrinsecă raportată la încălcarea art.44 coroborat cu art.53 din Constituție, Guvernul consideră că aceasta este întemeiată. Astfel, soluția de amânare pe o perioadă fixă a obligației de rambursare, în lipsa unui mecanism de garantare a recuperării de către creditor

a sumelor a căror amânare la plată se propune, inclusiv din perspectiva recuperării prejudiciului cauzat în urma nerestituirii sumelor de bani la termenul convenit în contract, este de natură a încălca dreptul de proprietate al creditorilor. Împrumuturile bancare reprezintă contracte cu titlu oneros, astfel că, distinct de obligația de restituire a capitalului împrumutat la termenele scadente, împrumutatul este obligat și la plata sumelor de bani, convenite cu împrumutătorul, reprezentând un echivalent al folosinței capitalului. Protecția constituțională a dreptului de proprietate se întinde asupra întregului conținut al dreptului de proprietate, deci și asupra prerogativelor acestuia, sens în care se invocă jurisprudența constantă a Curții Constituționale. Într-adevăr, art.44 alin.(1) teza a doua din Constituție lasă în sarcina legiuitorului posibilitatea instituirii unor limite, care pot afecta exercițiul uneia sau alteia dintre prerogativele dreptului de proprietate, însă restricțiile ce răspund unor obiective de interes general nu trebuie să constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție nemăsurată și intolerabilă care să aducă atingere înseși substanței dreptului garantat, așa cum a statuat Curtea Constituțională. Altfel spus, aceste limite aduse dreptului de proprietate sunt supuse principiului proporționalității înscris în art.53 din Constituție. Din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, limitările instituite prin măsurile luate de autorități nu trebuie să atingă însăși substanța dreptului, iar acestea trebuie să fie supuse principiului proporționalității între mijloacele folosite și scopul urmărit, impus de necesitatea asigurării unui just echilibru între exigențele generale ale comunității și imperativele de apărare a drepturilor fundamentale ale individului. Or, raportat la natura contractului de credit bancar, prin pierderea dreptului împrumutătorilor de a obține o compensație pentru amânarea recuperării capitalului împrumutat la termenele convenite se aduce atingere dreptului de proprietate, fiindu-le impusă o sarcină de natură să rupă justul echilibru între interesele în joc.

54. Pe de altă parte, Guvernul mai consideră că, dat fiind faptul că atât instituțiile bancare, cât și instituțiile financiar nebankare sunt profesioniști a căror activitate intră sub protecția art.45 corelat cu art. 135 din Constituție, instituirea măsurii de suspendare a rambursării creditelor, fără ca aceasta să fie condiționată de existența unor criterii/dovezi cu privire la afectarea capacității de plată a împrumutaților, ca de altfel fără condiția acestora de a fi buni platnici, este de natură a rupe justul echilibru între interesul public invocat (măsura de sprijinire a persoanelor fizice și a companiilor puternic afectate în contextul pandemiei) și limitările impuse activității creditorilor (amânare de la rambursarea sumei împrumutate și lipsa unei compensații) prin raportare la art.53 din Constituție. De altfel, o afectare severă a activității creditorilor este generată și de lipsa unui mecanism care să garanteze, la expirarea termenului de 9 luni, că împrumutătorii au o posibilitate reală și efectivă de recuperare a capitalului și a dobânzilor.

55. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere.

56. În conformitate cu dispozițiile art.76 din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională a solicitat Senatului următoarele informații și documente: 1. dacă au fost solicitate avizele CES și BNR cu privire la legea criticată; 2. care a fost modalitatea de adoptare a Legii pentru suspendarea rambursării creditelor în ședința Senatului din 31 martie 2020, cu precizările privind îndeplinirea cvorumului, desfășurarea dezbaterilor și rezultatul votului. Prin Adresa nr.1867 din 24 aprilie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.2183 din 24 aprilie 2020, secretarul general al Senatului a transmis Curții Constituționale următoarele informații și documente: 1. pentru legea menționată a fost solicitat avizul CES, adresa de solicitare fiind anexată și, având în vedere dispozițiile art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 și ale art.2 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.59/2017, avizul BNR nu a fost solicitat; 2. cu privire la modalitatea de dezbateri și de adoptare a legii criticate, se precizează, în esență, că ședința plenului Senatului din 31 martie 2020 s-a desfășurat, așa cum rezultă din stenograma acesteia, potrivit Procedurii privind desfășurarea prin mijloace electronice a ședințelor plenului Senatului, procedură adoptată prin Hotărârea nr.8 din 30 martie 2020 a Biroului permanent al Senatului, în temeiul Hotărârii Senatului nr.16/2020 pentru completarea Regulamentului Senatului. Referitor la îndeplinirea cvorumului, se arată că, așa cum rezultă din stenograma ședinței, nu a existat o solicitare de verificare a întrunirii cvorumului de ședință, solicitare care s-ar fi putut face în temeiul art.125 alin.(2) din Regulamentul Senatului. Mai mult, rezultatul votului exprimat asupra inițiativelor legislative de pe ordinea de zi confirmă existența cvorumului de vot. Se invocă, în acest sens, jurisprudența Curții Constituționale care stabilește că adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii.

57. La dosar au fost depuse cereri de preschimbare a termenului de soluționare de către persoane fizice, precum și memoriile *Amicus curiae* de către Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din România și Asociația Română a Băncilor, prin care se arată, în esență, că Legea pentru suspendarea rambursării creditelor este neconstituțională. De asemenea, la dosar a fost depus de către BNP PARIBAS PERSONAL FINANCE S.A. PARIS – Sucursala București punctul de vedere cu privire la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele

acordate de instituții de credit și instituții financiar nebancaare anumitor categorii de debitori, întocmit de prof.univ. emerit dr. Corneliu Bârsan, în sensul neconstituționalității acestei legi.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, răspunsul secretarului general al Guvernului, la solicitarea Curții Constituționale, documentele depuse la dosar, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

58. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

59. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 3 aprilie 2020, cu următorul conținut:

„Art. 1. — În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) *creditori - instituții de credit definite potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.227/2007, cu modificările și completările ulterioare, și instituții financiare nebancaare definite potrivit Legii nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancaare, cu modificările și completările ulterioare, precum și sucursalele instituțiilor de credit și ale instituțiilor financiare nebancaare din străinătate care desfășoară activitate pe teritoriul României, cu excepția Caselor de Ajutor Reciproc precum și entitățile înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare creanțe;*

b) *debitori - persoanele fizice, inclusiv persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale ce funcționează potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.182/2016, asociațiile, fundațiile, profesiile liberale și cele care se exercită în baza unor legi speciale, indiferent de forma de exercitare a profesiei și persoanele juridice din contractele de credit, respectiv leasing, cu excepția instituțiilor de credit definite potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2006, cu modificările și completările ulterioare, și întreprinderile mici și mijlocii („IMM”), așa cum sunt definite în Legea nr.346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare, care sunt părți într-un contract de credit sau de leasing.*

Art.2. — (1) Prin derogare de la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.288/2010, cu modificările și completările ulterioare, ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.52/2016 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, cu modificările ulterioare, și ale Ordonanței Guvernului nr.51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.90/1998, republicată, cu modificările și completările ulterioare, obligația de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, acordate debitorilor de către creditori până la data intrării în vigoare a prezentei legi, se suspendă, la cererea debitorului, cu până la 9 luni, dar nu mai mult de 31 decembrie 2020, prin prelungirea corespunzătoare a maturității creditului, fără costuri suplimentare.

(2) Măsura prevăzută la alin.(1) se aplică și debitorilor care au încheiate contracte de leasing operațional sau financiar, reglementate prin Ordonanța Guvernului nr.51/1997, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Dobânda datorată de debitori, precum și comisioanele aferente corespunzătoare sumelor scadente a căror plată a fost suspendată nu se capitalizează la soldul creditului existent, la finalul perioadei de suspendare.

(4) Orice proceduri de executare silită, inclusiv urmărirea silită a bunurilor mobile, urmărirea silită imobiliară sau popririile de orice fel, începute până la data intrării în vigoare a prezentei legi, intră sub incidența moratoriuului și se suspendă până la 31 decembrie 2020.

Art.3. - (1) Pentru a beneficia de suspendarea prevăzută la art.2. debitorii trimit creditorilor o solicitare în acest sens, în forma unui document imprimat pe suport de hârtie sau prin poșta electronică.

(2) Sunt eligibili debitorii care nu înregistrează întâzieri la plată, reprezentând principal și/sau dobândă, în relație cu creditorii, mai mari de 90 de zile, cu excepția celor care se află în procedură de

executare silită, în procedură de dare în plată, de reorganizare judiciară sau în orice alte proceduri judiciare sau extrajudiciare care tind la suspendarea efectelor contractelor de credit.

(3) *Prelungirea duratei contractuale menționate la art.2 alin.(1) produce efecte de la data comunicării solicitării de suspendare adresate creditorilor de către debitori și operează de drept prin efectul legii, fără încheierea de acte adiționale, creditorul notificând debitorului accesarea facilității de suspendare.*

Art.4. - (1) Pentru a beneficia de suspendarea rambursării ratelor, dobânzilor și comisioanelor în conformitate cu prevederile art.2 alin.(1), debitorii definiți la art. 1 lit.b), cu excepția persoanelor fizice, trebuie să trimită băncilor o declarație pe proprie răspundere din care să rezulte faptul că veniturile sau încasările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare.

(2) Debitorul răspunde în condițiile legii pentru corectitudinea informațiilor furnizate băncilor în declarația pe proprie răspundere.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(2) din Constituția României, republicată.”

60. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se susține că prevederile legii criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) care consacră statul de drept, ale art.1 alin.(5) potrivit căruia „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, ale art.16 privind egalitatea în drepturi, ale art.44 privind dreptul de proprietate privată, ale art.53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, ale art.74 alin.(5) privind inițiativa legislativă, ale art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor, ale art.76 alin.(2) privind adoptarea legilor ordinare, ale art.141 privind Consiliul Economic și Social și ale art.147 alin.(4) privind deciziile Curții Constituționale.

61. **Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**, sub aspectul titularului sesizării, al termenului de sesizare și al obiectului acesteia, Curtea constată că sesizarea care formează obiectul Dosarului nr.492A/2020 îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Astfel, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, obiecția care formează obiectul Dosarului nr.492A/2020 îndeplinește condițiile de admisibilitate, fiind formulată de 72 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*. Sub aspectul termenului de sesizare, Curtea reține că obiecția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la data de 6 aprilie 2020, iar Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, adoptată în procedura de urgență de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 3 aprilie 2020, a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității sale la aceeași dată și a fost trimisă Președintelui României pentru promulgare, la data de 6 aprilie 2020. Astfel, obiecția a fost formulată înainte de promulgare, în interiorul termenului de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, fiind admisibilă (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, par.70). Sub aspectul obiectului sesizării, Curtea reține că aceasta vizează Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, lege adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 3 aprilie 2020, nepromulgată.

62. **Examinând procesul legislativ de adoptare a legii criticate**, Curtea reține că Propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor a fost înregistrată la data de 24 martie 2020 la Senat cu nr.b115/2020, solicitându-se de către inițiatori procedură de urgență, în temeiul art.111 din Regulamentul Senatului. În expunerea de motive se precizează că, având în vedere Decretul Președintelui României nr.195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României pentru o perioadă de 30 zile, măsurile excepționale luate de autorități „vor crea dificultăți evidente persoanelor fizice și juridice care au contractat, pentru diverse perioade de timp, credite de la instituții de credit și instituții financiar nebancale”. În acest context, s-a menționat că propunerea legislativă urmărește susținerea mediului de afaceri prin implementarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru susținerea sectoarelor economice puternic afectate de reducerea activității ca urmare a implementării măsurilor amintite. Se precizează că printre măsurile fiscal-bugetare prevăzute de propunerea legislativă se regăsește suspendarea, la cerere, a obligației de restituire a împrumuturilor și a dobânzilor aferente pentru creditele contractate de către persoanele fizice și companii. Expunerea de motive a fost însoțită de semnăturile a 128 de deputați și 46 de senatori. Forma inițiatorilor cuprindea 5 articole, iar art.2 prevedea că „*Obligația de plată a ratelor scadente, dobânzilor și comisioanelor aferente împrumuturilor acordate debitorilor de către creditori până la data intrării în vigoare a prezentei legi intră sub incidența moratorului și se suspendă până la 30.09.2020, prin prelungirea corespunzătoare a maturității creditului*”. Așa cum rezultă din fișa actului normativ de pe pagina de internet a Senatului, la aceeași dată, 24 martie 2020, s-au solicitat avizul Consiliului Legislativ,

avizul CES și punctul de vedere al Guvernului. La data de 30 martie 2020, Consiliul Legislativ a avizat favorabil propunerea legislativă, cu observațiile că este obligatorie solicitarea avizului băncii centrale, potrivit prevederilor art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, și este necesară solicitarea avizului CES, potrivit art.31 alin.(3) din Legea nr.24/2000. La aceeași dată, propunerea legislativă a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului cu nr.L181/2020, ca primă Cameră sesizată, în condițiile prevăzute la art.75 din Constituție, prin conținutul său încadrându-se în categoria legilor ordinare. La aceeași dată a fost trimisă spre avizare la comisii și pentru raport la Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, cu termen 31 martie 2020. După primirea avizului favorabil fără amendamente al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări și a avizului favorabil cu amendamente al Comisiei economice, industriei și servicii, Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a depus la data de 31 martie 2020 raportul de admitere, cu amendamente, care a fost supus spre dezbatere și adoptare plenului Senatului, fiind înscris pe ordinea de zi din 31 martie 2020. La această dată, propunerea legislativă a fost dezbătută și votată de Senat, conform procedurii stabilite prin Hotărârea Senatului nr.16/2020 pentru completarea Regulamentului Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.252 din 26 martie 2020, fiind adoptată, așa cum rezultă din fișa actului normativ de pe pagina de internet a Senatului, cu 86 de voturi DA, 27 de voturi NU și 17 abțineri.

63. Ulterior, forma adoptată de Senat a fost transmisă spre dezbatere Camerei Deputaților și înregistrată la data de 1 aprilie 2020, fiind prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților cu PL-x nr.132/2020. După primirea la data de 2 aprilie 2020 a avizelor favorabile de la Comisia pentru industrie și servicii și de la Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru buget, finanțe și bănci a depus raportul de admitere, cu amendamente, la data de 3 aprilie 2020, iar la aceeași dată propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a Camerei Deputaților. În ședința online din 3 aprilie 2020, propunerea a fost dezbătută în plenul Camerei Deputaților și adoptată la aceeași dată, potrivit stenogramei afișate pe site-ul Camerei Deputaților, cu 214 voturi pentru, 86 de voturi contra, 27 de abțineri. La data de 6 aprilie 2020, 72 de deputați au sesizat Curtea Constituțională referitor la neconstituționalitatea Legii pentru suspendarea rambursării creditelor, la aceeași dată legea fiind trimisă spre promulgare Președintelui României.

64. Curtea reține că, așa cum rezultă din titlul acesteia și din expunerea de motive, legea criticată are ca obiect de reglementare suspendarea temporară, până la 9 luni, dar nu mai mult de 31 decembrie 2020, a obligației de plată a ratelor, a dobânzilor și a comisioanelor aferente împrumuturilor acordate debitorilor de către creditorii până la data intrării în vigoare a acesteia. În prezent, același obiect de reglementare este avut în vedere prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebankare anumitor categorii de debitori, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.261 din 30 martie 2020, și prin Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, adoptată de Camera Deputaților la data de 23 aprilie 2020, lege care formează obiectul sesizării de neconstituționalitate din Dosarul nr.532A/2020 aflat pe rolul Curții Constituționale.

65. Din analiza comparativă a actului normativ în vigoare în prezent - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 – și a legii care constituie obiect al controlului de constituționalitate, Curtea reține următoarele asemănări de reglementare: obiectul de reglementare îl constituie suspendarea obligației de plată a ratelor scadente, reprezentând *rate de capital, dobânzi și comisioane*, aferente împrumuturilor acordate debitorilor de către creditorii până la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență/legii [art.2 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și art.2 alin.(1) din legea criticată]; măsura suspendării obligației de plată se aplică, *la cererea debitorului*, până la 9 luni, *dar nu mai mult de 31 decembrie 2020* [art.2 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și art.2 alin.(1) din legea criticată]; măsura suspendării obligației de plată se aplică *atât pentru obligațiile izvorâte din contractele de credit, cât și pentru cele izvorâte din contractele de leasing* [art.1 lit.b) și art.2 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și art.1 lit.b) și art.2 alin.(2) din legea criticată]; referitor la conținutul noțiunii de *debitor*, deși legea criticată include, în mod expres, în această noțiune și *asociațiile, fundațiile și „întreprinderile mici și mijlocii („IMM”)*, *așa cum sunt definite în Legea nr.346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare*” [art.1 lit.b) din legea criticată], acestea nu constituie elemente de noutate față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, întrucât aceasta prevedea că se includ în noțiunea de debitor *persoanele juridice*, fără a distinge între acestea [art.1 lit.b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020].

66. Cât privește diferențele de reglementare dintre actul normativ în vigoare în prezent - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 – și legea care constituie obiect al controlului de constituționalitate, Curtea observă că acestea cuprind atât soluții legislative diferite referitoare la ipotezele și condițiile de acordare a măsurii suspendării obligației de plată, la regimul dobânzii, la instituirea unui mecanism de garantare de către stat a plății dobânzii sau la suspendarea oricărei proceduri de executare silită, cât și soluții legislative diferite referitoare la condițiile formale de acordare a măsurii suspendării obligației de plată.

67. Astfel, cu privire la conținutul noțiunii de *creditor*, legea criticată include în această noțiune, în plus față de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, și entitățile înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor [art.1 lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 și art.1 lit.a) din legea criticată].

68. Referitor la *condițiile de acordare a măsurii suspendării obligației de plată*, art.2 alin.(5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede că facilitatea poate fi acordată doar pentru creditele care nu înregistrează restanțe la data de 16 martie 2020 (data instituirii stării de urgență pe teritoriul României) sau, dacă existau astfel de restanțe, acestea să fi fost plătite până la data solicitării suspendării obligației de plată, pe când art.3 alin.(2) din legea criticată prevede că sunt eligibili debitorii „care nu înregistrează întârzieri la plată, reprezentând principal și/sau dobândă, mai mari de 90 de zile, cu excepția celor care se află în procedură de executare silită, în procedură de dare în plată, de reorganizare judiciară sau în orice alte proceduri judiciare sau extrajudiciare care tind la suspendarea efectelor contractelor de credit”. Totodată, pentru debitorii persoane fizice, în timp ce art.2 alin.(6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 condiționează acordarea măsurii de suspendare de afectarea directă sau indirectă a veniturilor lor de situația gravă generată de pandemia COVID-19, conform Normelor de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 privind acordarea unor facilități pentru creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancare anumitor categorii de debitori, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.270/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.285 din 6 aprilie 2020, legea criticată nu prevede nicio astfel de condiționare. *Ceilalți debitori, cu excepția persoanelor fizice*, trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții, potrivit art.6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020, pentru acordarea măsurii de suspendare a obligației de plată: a) întrerup activitatea total sau parțial ca efect al deciziilor emise de autoritățile publice competente potrivit legii, pe perioada stării de urgență decretate, și dețin certificatul de situații de urgență emis de Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri sau dețin certificatul pentru situații de urgență emis de Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, prin care se constată, în baza declarațiilor pe propria răspundere a debitorilor, diminuarea veniturilor sau a încasărilor cu minimum 25% în luna martie 2020 prin raportare la media lunilor ianuarie și februarie 2020 sau întreruperea parțială sau totală a activității ca efect al deciziilor emise de autoritățile publice competente pe perioada stării de urgență decretate; b) nu se află în insolvență la data solicitării suspendării rambursării creditului, conform informațiilor disponibile pe pagina web a Oficiului Național al Registrului Comerțului. Însă, potrivit art.4 alin.(1) din legea criticată, aceiași debitori trebuie să trimită băncilor o declarație pe propria răspundere din care să rezulte faptul că veniturile sau încasăările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare.

69. Cu privire la regimul dobânzii, în timp ce art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 instituie *regula potrivit căreia dobânda* (datorată de debitori corespunzătoare sumelor scadente a căror plată este suspendată) se *capitalizează* la soldul creditului existent la finele perioadei de suspendare, iar capitalul astfel majorat se plătește eșalonat pe durata rămasă până la noua maturitate a creditelor, ulterior perioadei de suspendare [*singura excepție fiind prevăzută* la art.4 alin.(2), potrivit căruia pentru creditele ipotecare contractate de persoane fizice dobânda aferentă perioadei de suspendare se calculează potrivit prevederilor contractului de credit și reprezintă o creanță distinctă și independentă în raport cu celelalte obligații izvorâte din contractul de credit; la această creanță dobânda este 0% și plata de către debitor a acestei creanțe se va face eșalonat, în 60 de rate lunare egale, începând cu luna imediat următoare încheierii perioadei de amânare], art.2 alin.(3) din legea criticată instituie *regula potrivit căreia dobânda* (datorată de debitori), precum și comisioanele aferente (corespunzătoare sumelor scadente a căror plată a fost suspendată) nu se *capitalizează* la soldul creditului existent, la finalul perioadei de suspendare.

70. Totodată, pentru creditele ipotecare contractate de persoane fizice, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede în art.5 că statul, prin Ministerul Finanțelor Publice (MFP), garantează în procent de 100% plata dobânzii, iar, în acest scop, MFP este autorizat să mandateze Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii (F.N.G.C.I.M.M.), în vederea emiterii de scrisori

de garanție în numele și în contul statului în favoarea creditorilor, și că acordarea și derularea garanțiilor de stat se realizează pe baza unei convenții de garantare încheiate între F.N.G.C.I.M.M. și creditorii. În schimb, legea criticată nu prevede un astfel de mecanism.

71. O altă diferență substanțială de reglementare reiese din conținutul normativ al art.2 alin.(4) din legea criticată, potrivit căruia „*Orice proceduri de executare silită, inclusiv urmărirea silită a bunurilor mobile, urmărirea silită imobiliară sau popririle de orice fel, începute până la data intrării în vigoare a prezentei legi, intră sub incidența moratorului și se suspendă până la 31 decembrie 2020*”, pe când Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 nu prevede o astfel de măsură.

72. În ceea ce privește *condițiile formale* de acordare a măsurii suspendării obligației de plată, Curtea reține că legea criticată precizează expres că această măsură se aplică fără costuri suplimentare [art.2 alin.(1) din legea criticată]. Cu privire la instituirea unui termen de depunere a solicitării, art.3 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 precizează că debitorii trimit creditorilor o solicitare, cel mai târziu până la 45 de zile de la intrarea în vigoare a acesteia, pe când legea criticată nu prevede niciun termen pentru formularea solicitărilor de suspendare a obligațiilor de plată. Referitor la modalitatea de depunere a cererii, art.3 alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede posibilitatea formulării cererii de suspendare și prin telefon, situație în care creditorul are obligația înregistrării convorbirii, legea neprevăzând această posibilitate. Referitor la termenul acordat creditorului pentru a răspunde la solicitarea debitorului, art.5 alin.(5) și art.16 alin.(5) din Normele de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevăd că instituția creditoare analizează solicitarea formulată de debitor în termen de maximum 15 zile de la data primirii solicitării. Cu privire la modalitatea de modificare a contractelor, art.5 alin.(3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 prevede că modificarea contractelor de credit potrivit prevederilor ordonanței de urgență se produce prin efectul legii, fără încheierea de acte adiționale, iar în termen de 30 de zile de la primirea solicitării, creditorul notifică debitorului clauzele contractuale modificate pentru implementarea prevederilor ordonanței de urgență, pe când legea nu conține nicio prevedere similară.

73. În concluzie, din această analiză comparativă, Curtea constată că legea criticată – având același obiect de reglementare ca al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020 care începuse deja să-și producă efectele la data adoptării legii criticate - reglementează contradictoriu atât ipotezele și condițiile de acordare a suspendării obligațiilor de plată, cât și efectele acestei suspendări, fără să prevadă vreo dispoziție privind soluționarea conflictului între aceste acte normative, generând situații de instabilitate și incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra aplicării legii la cazurile concrete, din moment ce promovează soluții legislative necorelate cu legislația în vigoare. Totodată, întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2020 a instituit un termen de depunere a solicitărilor de 45 de zile de la data intrării ei în vigoare (termen care expiră la data de 15 mai 2020) și a produs deja efecte de la intrarea sa în vigoare, iar legea nu conține nicio dispoziție cu privire la cererile deja soluționate sau în curs de soluționare, depuse în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, o eventuală intrare în vigoare a legii criticate generează mai multe situații de incoerență legislativă, cu consecințe negative asupra securității juridice și asupra clarității și previzibilității legii, consecințe ce vizează atât creditorii, cât și debitorii obligațiilor de plată.

74. Curtea reține că situația de incoerență legislativă este cu atât mai evidentă cu cât, la data adoptării legii care constituie obiect al controlului de constituționalitate, se afla în procedură parlamentară Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2020, ocazie cu care Parlamentul, în temeiul art.61 alin.(1) și art.115 alin.(7) din Constituție, putea aduce modificări și completări acestei ordonanțe de urgență a Guvernului, evident cu respectarea principiilor și dispozițiilor constituționale.

75. Cu privire la existența unor paralelisme de reglementare, în jurisprudența sa, Curtea a stabilit prin Decizia nr.420 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 1 noiembrie 2019, par.57, că, potrivit art.13 lit.a), art.16 alin.(1) teza întâi, art.36 alin.(1) și art.53 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune*”; „*În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative*”; „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”; „*Dispozițiile de fond cuprind reglementarea propriu-zisă a relațiilor sociale ce fac obiectul actului normativ*”. Prin aceeași decizie, par.59, Curtea a reținut că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror

respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, s-a reținut că trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art.142 alin.(1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și cele ale art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”. Astfel, Curtea a constatat că reglementarea criticată, prin nerespectarea normelor de tehnică legislativă, determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii (a se vedea și Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, pct.III).

76. Totodată, Curtea a subliniat, prin Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, par.85, că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Curtea a statuat că „regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, [...] nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică”.

77. Aplicând aceste considerente de principiu ale Curții Constituționale la cauza de față, Curtea constată că Legea pentru suspendarea rambursării creditelor nesocotește, în ceea ce privește obiectul de reglementare, cerințele obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, generând un paralelism legislativ, interzis de prevederile art.16 din Legea nr.24/2000, paralelism care determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate legislative. În consecință, Legea pentru suspendarea rambursării creditelor contravine exigențelor legiferării în cadrul statului de drept și principiului securității raporturilor juridice, ceea ce determină încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și alin.(5) din Legea fundamentală.

78. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează însuși obiectul de reglementare, reținută prin raportare la dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție și care afectează Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și criticile de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, par.62).

79. Cât privește efectele unei decizii prin care Curtea, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea legii examinate, în integralitatea sa, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, în temeiul art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa. Curtea a arătat în jurisprudența sa că „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări” (în acest sens fiind Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, sau Decizia nr.139 din 13 martie 2019, precitată, paragraful 88).

80. În final, Curtea reamintește considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții - deci și deciziile - se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, și Decizia nr.1.039 din 5 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din 29 ianuarie 2013). Curtea a reținut, totodată, că nicio altă autoritate publică nu poate contesta considerentele de principiu rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, aceasta fiind obligată să le aplice în mod corespunzător, respectarea deciziilor Curții fiind o componentă esențială a statului de drept.

81. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că Legea pentru suspendarea rambursării creditelor este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 6 mai 2020.

OPINIE CONCURRENTĂ

În acord cu motivele pentru care Curtea Constituțională a ajuns la soluția admiterii sesizării și a constatării neconstituționalității în ansamblu a Legii pentru rambursarea creditelor considerăm că trebuiau reținute în plus următoarele două motive adiționale pentru declararea neconstituționalității extrinseci a legii sus-menționate:

- **Legea a fost adoptată în lipsa unei temeinice motivări și fundamentări a actului normativ, cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție**
- **Legea a fost adoptată fără solicitarea avizului Băncii Naționale a României, cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție**

1.1. Legea pentru suspendarea rambursării creditelor a fost inițiată de mai mulți senatori pe data de 24 martie 2020 și a fost adoptată de Parlament în procedură de urgență pe data de 3 aprilie 2020. Autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că, din punct de vedere intrinsec, unele prevederi din această lege contravin art.16, art.44 și art.147 din Constituție, iar din punct de vedere extrinsec Legea în ansamblu nu respectă art.1 alin.(5) potrivit căruia „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, art.74 alin.(5) privind inițiativa legislativă, art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor, art.76 alin.(2) privind adoptarea legilor ordinare, art.141 privind Consiliul Economic și Social.

1.2. Conform jurisprudenței sale constante, atunci când constată că o lege este neconstituțională în ansamblu pentru motive extrinseci Curtea Constituțională nu mai analizează și criticile punctuale de neconstituționalitate intrinsecă. Prin urmare, asupra acestui aspect există consens deplin în cadrul Curții Constituționale. În schimb, în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate extrinsecă, autorii sesizării au învederat mai multe aspecte, dintre care Curtea a decis să răspundă la unul singur, anume paralelismul legislativ care echivalează cu încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, și să nu mai facă vorbire de celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă menționate de autorii sesizării.

1.3. În ce ne privește considerăm că și alte două critici extrinseci trebuiau reținute de Curtea Constituțională, de vreme ce ele susțin aceeași soluție de admitere a sesizării și constatare a neconstituționalității de ansamblu a legii; este vorba de încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție prin prisma regulilor de legistică formală impuse de Legea nr.24/2000 cu referire la (i) lipsa motivării și fundamentării actului normativ și cu referire la (ii) lipsa solicitării unor avize obligatorii în cadrul procedurii legislative care vizează un domeniu tehnic și de strictă specialitate precum cel al rambursării unor credite.

2.1. Lipsa motivării și fundamentării actului normativ rezultă din lectura expunerii de motive a Legii pentru suspendarea rambursării creditelor. După un paragraf introductiv în care este menționată instituirea stării de urgență pe întreg teritoriul țării, un al doilea paragraf în care sunt enumerate unele măsuri excepționale luate pentru stoparea răspândirii virusului și un al treilea paragraf în care se ajunge la concluzia că toate acestea „vor crea dificultăți evidente persoanelor fizice și juridice care au contractat, pentru diverse perioade de timp, credite de la instituții de credit și instituții financiare nebancale”, Expunerea de motive a Legii pentru rambursarea creditelor precizează motivele care au stat la baza adoptării actului normativ în următorii termeni:

„propunerea legislativă urmărește susținerea mediului de afaceri prin implementarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru susținerea sectoarelor economice puternic afectate de reducerea activității ca urmare a implementării măsurilor amintite anterior. Astfel, printre măsurile fiscal-bugetare prevăzute de prezenta propunere legislativă se regăsește suspendarea, la cerere, a obligației de restituire a împrumuturilor și a dobânzilor aferente pentru creditele contractate de către persoanele fizice și companii.”

2.2. Dat fiind că acesta este și finalul expunerii de motive se poate constata că **lipsește toate elementele care ar putea duce la concluzia existenței unei temeinice motivări și fundamentări a actului normativ**. Mai precis nu poate fi identificată justificarea intervenției normative în urma unei analize a cadrului normativ existent (de altfel, Curtea Constituțională a și ajuns la concluzia că în acest caz concret există un paralelism legislativ ce justifică invalidarea legii) ori documente de politici publice care să fi determinat necesitatea adoptării acestei legi; nu sunt prezentate studii sau cercetări ori evaluări statistice cu privire la necesitățile de reglementare în respectiva materie; nu sunt prezentate principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse pentru a se putea înțelege dacă acestea răspund în mod real problemelor identificate; nu există nicio referire la vreun document care să conțină analiza potențialului impact financiar, socio-economic sau normativ pe care l-ar avea legea sau constatările rezultate în urma consultărilor ce ar fi fost desfășurate cu organizații vizate ori specialiști în domeniu etc. Altfel spus, nu a fost respectată niciuna din prevederile art.30-33 din Legea nr.24/2000, ceea ce echivalează cu lipsa unei temeinice motivări și fundamentări a actului normativ, care are drept consecință încălcarea art.1 alin.(5) potrivit căruia „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

2.3. Cu privire **considerarea legitimității formale ca normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate** în decursul timpului Curtea Constituțională a arătat că, deși normele referitoare la tehnica legislativă „nu au valoare constituțională, [...] prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară” (deciziile nr.26/2012, nr.681/2012, nr.447/2013, nr.448/2013 nr.283/2014). De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii” (decizia nr.26/2012 și decizia nr.448/2013).

2.4. În considerarea acestor considerente de natură generală Curtea Constituțională a sancționat în concret **caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare**, precum și **lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative**, în raport cu exigențele de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție prin corelarea cu normele de tehnică legislativă consacrate de Legea nr.24/2000. Astfel, în decizia nr.710/2009 Curtea a reținut că în expunerea de motive nu se regăsește motivarea niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) din Constituție și celor ale art.29-31 din Legea nr.24/2000 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării. În decizia nr.682/2012 Curtea a constatat că dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 instituie obligația fundamentării actelor normative, iar lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5). În decizia nr.139/2019, par.80, Curtea a reținut că, față de obiectul respectivei inițiative legislative, pronunțat tehnic și de strictă specialitate, motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Și în decizia nr.153/2020, pronunțată în aceeași zi în care a fost adoptată decizia nr.155/2020, Curtea Constituțională a reținut că explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este necesară din perspectiva principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție. Se poate deduce că regulile de tehnică legislativă referitoare la motivarea și fundamentarea actelor normative au devenit o normă de referință pentru controlul extrinsec al constituționalității legilor, cu precădere atunci când sunt avute în vedere domeniile de reglementare pronunțat tehnice și de strictă specialitate.

2.5. Aplicând cele de mai sus la situația din prezenta cauză se constată că Expunerea de motive a legii criticate este deficitară sub aspectul motivării și fundamentării soluțiilor legislative propuse. Explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, cu cât obiectul inițiativei legislative este pronunțat tehnic și de strictă specialitate, cu efecte asupra unui segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar. În plus, deși expunerea de motive precizează că propunerea legislativă vizează „măsuri fiscal-bugetare

pentru susținerea sectoarelor economice puternic afectate de reducerea activității”, obiectul de reglementare îl constituie relații sociale ce privesc raporturi de drept privat, mai exact suspendarea obligației de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor, reprezentând rate de capital, dobânzi și comisioane, acordate debitorilor de către creditori. Fără o expunere de motive comprehensivă este greu de înțeles în ce mod suspendarea obligației de plată a ratelor scadente aferente împrumuturilor contractate de debitori, adică afectarea directă a patrimoniului creditorilor ar putea contribui la „susținerea mediului de afaceri” așa cum se declară în singura frază care pare a justifica demersul legislativ. Apoi, încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție rezultă și din faptul că propunerea legislativă nu este însoțită și de un studiu de impact, astfel cum prevăd în mod obligatoriu dispozițiile exprese ale Legii nr.24/2000, la art.6 alin.(3), art.7, art.20, art.30 - 33. Un studiu de impact ar trebui să cuantifice efectele sociale și economice pe care le-ar putea produce actul normativ asupra debitorilor, creditorilor și economiei naționale în ansamblu, precum și să estimeze eventualele efecte juridice pe care actul normativ le-ar produce asupra sistemului normativ român, care oricum cuprinde și alte acte ce reglementează domeniul vizat de respectiva lege. Totodată, lipsa motivării rezultă și din inexistența unei consultări prealabile cu entitățile al căror patrimoniu este afectat prin măsurile impuse de lege.

2.6. Prin urmare, sub acest aspect, **critica referitoare la lipsa unei temeinice motivări și fundamentări a legii, raportată la art.1 alin.(5) din Constituție coroborat cu prevederile Legii nr.24/2000, este întemeiată și ar fi trebuit să fie reținută de Curtea Constituțională ca un motiv adițional pentru constatarea neconstituționalității în ansamblu a Legii pentru rambursarea unor credite.**

3.1. *Ad similis*, deși tot o exigență prevăzută expres în acte normative de rang legislativ precum Legea nr.24/2000 sau legi specifice unui anumit domeniu pronunțat tehnic și de strictă specialitate, **obligația solicitării unor avize din parcursul legislativ al unui act normativ** este și ea considerată o normă de referință pentru controlul extrinsec al constituționalității legilor prin prisma art.1 alin.(5) din Constituție. Referitor la existența sau solicitarea unor avize în procedura de elaborare a actelor normative Curtea Constituțională a statuat că acestea sunt aspecte ce țin de respectarea obligațiilor legale ale autorităților implicate în această procedură și, implicit, ca vizând o eventuală neconstituționalitate a actelor normative, care poate fi analizată în condițiile art.146 lit.a) din Constituție (decizia nr.97/2008, decizia nr.901/2009, decizia nr.17/2015 și decizia nr.63/2017). Curtea a subliniat că principiul legalității prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție impune ca atât exigențele de ordin procedural, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării (decizia nr.393/2019). Totodată, regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică (decizia nr.139/2019 sau decizia nr.29/2020)

3.2. Legea pentru suspendarea rambursării creditelor reglementează măsuri care afectează instituțiile de credit. Potrivit art.3 alin.(2) din Legea nr.312/2004 privind statutul Băncii Naționale a României (BNR), „*Orice proiect de act normativ al autorităților publice centrale, care privește domeniile în care Banca Națională a României are atribuții, va fi adoptat după ce în prealabil s-a solicitat avizul Băncii Naționale a României. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.*” Or, **în prezenta cauză, avizul BNR nu a fost solicitat**, așa cum rezultă și din fișa legislativă a actului normativ, disponibilă în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, precum și din răspunsul trimis cu adresa nr.1867 din 24 aprilie 2020 de Secretarul General al Senatului la solicitarea Curții Constituționale. Această lacună a fost corect semnalată și prin avizul dat de Consiliul Legislativ: „date fiind implicațiile care ar decurge din adoptarea legii în forma propusă, considerăm necesară completarea Expunerii de motive cu informații referitoare la consultarea prealabilă a asociațiilor profesionale de profil, precum și referitoare la stadiul unui asemenea demers”.

3.3. Curtea Constituțională a afirmat explicit că nu doar avizele din partea Consiliului Economic și Social sau cele din partea Consiliului Legislativ sunt obligatorii, întrucât sunt impuse de Legea nr.24/2000, ci și alte avize „a căror consacrare este de rang legal, iar nu constituțional” deoarece ele „capătă relevanță constituțională prin prisma normei constituționale invocate, această relevanță fiind condiționată de contribuția la realizarea unei legislații de calitate, care să asigure realizarea principiului securității juridice” (decizia nr.128/2019 sau decizia nr.151/2020, ultima adoptată în aceeași zi în care a fost adoptată și decizia nr.155/2020). Cu privire la solicitarea avizului BNR, în decizia nr.414/2019 Curtea Constituțională a constatat că avizarea actelor normative care reglementează în domenii în care BNR are atribuții este o

obligație impusă de Legea nr.312/2004 privind statutul Băncii Naționale a României (BNR), iar o eventuală nerespectare a legii atrage încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

3.3. Prin urmare, și sub acest aspect, **critica referitoare la lipsa solicitării avizului BNR într-un domeniu tehnic și care intră în domeniile pentru care banca națională are atribuții, raportată la art.1 alin.(5) din Constituție coroborat cu prevederile Legii nr.24/2000, este întemeiată și ar fi trebuit să fie reținută de Curtea Constituțională ca un motiv adițional pentru constatarea neconstituționalității în ansamblu a Legii pentru rambursarea unor credite.**

Pentru toate aceste motive considerăm că obiecția de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru suspendarea rambursării creditelor trebuia admisă pentru nerespectarea art.1 alin.(5) din Constituție coroborat cu exigențele legisticii formale și pentru faptul că:

- nu există o temeinică motivare și fundamentare a actului normativ
- nu a fost solicitat avizul BNR într-un domeniu de reglementare pronunțat tehnic și de strictă specialitate, care intră în zona de competență a băncii centrale.

JUDECĂTORI,

dr. Livia Doina Stanciu

prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu