

## DECIZIA nr.338 din 14 iunie 2023

### referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice

Publicată în Monitorul Oficial nr.567 din 23.06.2023

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciocină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, obiecție formulată de 56 de deputați.

2. Sesizarea de neconstituționalitate a fost transmisă de secretarul general al Camerei Deputaților în data de 11 mai 2023 și a fost înregistrată la Curtea Constituțională în aceeași zi cu nr.3240, formând obiectul Dosarului nr.1134A/2023.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorii acesteia formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, raportându-se la prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.16, 61 și 75 din Constituție.

4. Critica de neconstituționalitate extrinsecă se referă la încălcarea principiului bicameralismului, consacrat pe calea jurisprudenței constituționale prin interpretarea art.61 și 75 din Legea fundamentală. În deciziile sale în această materie, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că principiul bicameralismului nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră. Instanța de contencios constituțional a stabilit două criterii esențiale care, întrunite cumulativ, determină cazurile de încălcare a principiului bicameralismului în procedura legislativă: pe de o parte, existența unei deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două foruri legiuitoare. Nerespectarea acestui principiu plasează Camera decizională pe o poziție privilegiată, eliminând, în fapt, prima Cameră sesizată/de reflecție din procesul legislativ (Deciziile Curții Constituționale nr.472 din 22 aprilie 2008, nr.1029 din 8 octombrie 2008, nr.710 din 6 mai 2009, nr.62 din 7 februarie 2017, nr.413 din 14 aprilie 2010, nr.1533 din 28 noiembrie 2011 și nr.1 din 11 ianuarie 2012).

5. Fără a nega dreptul Camerei decizionale de a adopta proiecte de lege în forme ușor diferite sau de a le respinge, autorii sesizării de neconstituționalitate arată că, în cazul legii ce constituie obiectul criticilor de neconstituționalitate, la Camera Deputaților au fost admise 701 amendamente, care nu doar că nu au fost puse în discuția primei Camere sesizate, dar au schimbat însăși esența actului normativ și configurația acestuia, astfel eliminându-se Senatul din procesul legislativ. Practic, fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului a dezbătut și a adoptat două proiecte de legi total diferite din perspectiva conținutului normativ. Or, soluția constituțională pentru o astfel de situație este precizată în mod expres în art.75 din Constituție și constă în întoarcerea proiectului la Senat pentru discutarea amendamentelor aduse de Camera Deputaților, traseu constituțional ce nu a fost însă urmat. Astfel, simpla adăugare în raportul întocmit pentru dezbaterile legii în procedura Camerei Deputaților a observației potrivit căreia o parte dintre amendamente au fost adăugate „în urma observațiilor și propunerilor OCDE” (s.n.- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) nu schimbă obligația constituțională privind activitatea de legiferare în conformitate cu principiul bicameralismului și cu respectarea procedurii de întoarcere a legii, dacă sunt îndeplinite cele două criterii esențiale menționate în jurisprudența în materie a Curții.

6. Potrivit criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate, legea adoptată, prin conținutul său normativ, aduce atingere art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală, în componenta referitoare la principiul securității juridice și la cerința de previzibilitate și claritate normelor, astfel cum acestea au fost

dezvoltate în jurisprudența în materie a Curții Constituționale (Deciziile nr.139 din 13 martie 2019, nr.681 din 1 octombrie 2021, nr.26 din 18 ianuarie 2012, nr.473 din 21 noiembrie 2013, nr.619 din 10 octombrie 2017). În lumina acestei practici constituționale constante, respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu de constituționalitate și reprezintă o garanție împotriva arbitrarului. Legea trebuie să respecte anumite cerințe de claritate și previzibilitate pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, în sensul adaptării corespunzătoare a conduitei de către aceștia.

7. Deficiențele de tehnică legislativă specifice legii criticate în cauză au fost semnalate și în avizul Consiliului Legislativ, ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate fiind astfel evidentă și de natură să creeze serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar produce. În acest sens, sunt redate observațiile formulate în avizul anterferit cu privire la anumite sintagme/expresii/formule deficitare cuprinse la art.2 pct.7, 21 și 28, art.3 alin.(1) lit.a), art.4<sup>2</sup> alin.(10), art.4<sup>2</sup> alin.(11), art.8 alin.(4) și (4<sup>2</sup>) și art.29 alin.(8) din legea criticată. Totodată, se evidențiază paralelisme de reglementare între art.29<sup>1</sup> alin.(4) și art.59<sup>1</sup> alin.(1<sup>1</sup>) și (2), prin corelarea cărora rezultă că aceeași faptă este stabilită de două ori drept contravenție, ceea ce este de natură să afecteze principiul securității juridice.

8. În ceea ce privește principiul egalității în drepturi, consacrat de art.16 din Constituție, se susține că acesta este încălcat prin soluția normativă cuprinsă la art.4<sup>4</sup> din legea criticată, întrucât, prin modul diferit de salarizare instituit pentru personalul Agenției pentru Monitorizarea și Evaluarea Performanțelor Întreprinderilor Publice (AMEPIP), generează discriminări pozitive (privilegii) fără a exista vreo motivare obiectivă și rațională care să le justifice. Aceeași prevedere legală este neclară și imprevizibilă, deoarece nu sunt indicate articolele din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice de la care se derogă.

9. Pentru toate argumentele arătate, se solicită Curții Constituționale să admită sesizarea și să constate neconstituționalitatea legii, în ansamblul său.

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

11. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin care solicită respingerea obiecției de neconstituționalitate ca neîntemeiată.

12. Cu privire la pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, se arată că susținerile formulate în acest sens sunt nefondate și chiar se bazează pe o abordare profund greșită. Aceste susțineri nu sunt argumentate din punct de vedere juridic, nu se arată modul concret în care este afectat principiul fundamental invocat, ci se bazează doar pe un expozeu teoretic al conceptelor în această materie. Mai mult, singurul argument prezentat este cel referitor la numărul mare de amendamente admise în procedura Camerei Deputaților – „701” –, informație care nu corespunde situației de fapt întrucât raportul comisiilor sesizate în fond nu cuprinde 701 amendamente admise, ci 701 numere curente, dintre acestea mare parte figurând cu mențiunea „nemodificat” față de textul adoptat de Senat sau de cel în vigoare.

13. Se susține că legea criticată a parcurs în mod corect, complet, regulamentar și constituțional întreaga procedură impusă de procesul legislativ, fără a se circumscrie celor două criterii esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru încălcarea principiului bicameralismului. Astfel, primul criteriu, existența unor diferențe majore de conținut juridic între cele două forme adoptate de fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului, nu este îndeplinit, deoarece Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, nu a făcut altceva decât să-și exercite dreptul propriu de decizie în cadrul limitelor impuse de principiul bicameralismului, fără să adopte soluții normative care să se îndepărteze de la conceptele statuate în forma Senatului sau de la materia avută în vedere de inițiatorul proiectului. Nici sub aspectul structurii legii adoptate de cele două Camere – cel de-al doilea criteriu necesar a fi îndeplinit pentru încălcarea principiului fundamental menționat – nu se poate observa o diferență semnificativă de configurație, Camera decizională adăugând doar un nou articol, final, care dispune republicarea actului normativ, în conformitate cu prevederile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Prin urmare, intervențiile legislative operate în procesul legislativ derulat în fața Camerei decizionale au respectat intenția și obiectul de reglementare ale celor două forme anterioare ale proiectului de lege (a Guvernului, în calitate de inițiator, și a Senatului), aportul Camerei decizionale urmărind și punerea în acord a inițiativei legislative cu Planul Național de Redresare și Reziliere a României (PNRR), astfel că este nefondată susținerea autorilor sesizării potrivit căreia cele două foruri legiuitoare ar fi adoptat două legi ori proiecte de lege diferite sub aspectul conținutului.

14. Legea supusă controlului de constituționalitate nu contravine principiului legalității, în componenta privind previzibilitatea și claritatea normelor, și nici principiului securității juridice, consacrate de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, invocate de autorii sesizării. Limbajul juridic folosit de

legiuitor în cuprinsul legii contestate este clar, predictibil și neechivoc, fără pasaje obscure sau cu soluții normative contradictorii, fiind astfel respectate exigențele de calitate a unui act normativ impuse de Legea nr.24/2000. Cât privește susținerile autorilor sesizării referitoare la încălcarea principiului securității juridice, principiu care, în accepțiunea autorilor sesizării, se referă la protejarea cetățenilor contra unui pericol creat de legiuitor „prin normele juridice pe care le propune și adoptă,” se apreciază că acestea sunt nerelevante și lipsite de obiect. Așa cum a arătat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, analiza principiului securității juridice trebuie raportată întotdeauna la conceptul „statului de drept”, care presupune capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice (Decizia nr.32 din 23 ianuarie 2018, paragraful 50); or, statul asigură cetățenilor servicii publice de calitate prin conținutul dispozițiilor de lege criticate, ce privesc guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, și se realizează în același timp scopul original al proiectului de lege, de reformare a acestui domeniu de reglementare.

15. Cu referire la criticile privind încălcarea principiului nediscriminării, garantat de art.16 din Constituție, se arată că și acestea sunt neîntemeiate, întrucât dispozițiile art.4<sup>4</sup> alin.(2) din legea examinată, care stabilesc modalitatea de salarizare a personalului AMEPIP, corespund criteriilor de nediscriminare stabilite de norma constituțională invocată, de jurisprudența în materie a Curții și de prevederile Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind sancționarea tuturor faptelor de discriminare. Cu toate că autorii sesizării reclamă un tratament juridic discriminatoriu între „două categorii de salariați”, fără a le identifica însă în mod expres, se precizează că salarizarea personalului AMEPIP respectă, în acord cu Decizia Curții Constituționale nr.485 din 27 octombrie 2022, paragraful 35, un criteriu obiectiv și rațional care justifică și chiar impune un tratament juridic diferit de al altor salariați, criteriu ce constă atât în natura atribuțiilor acestuia, cât și în obiectivul urmărit de instituția angajatoare prin realizarea acestor atribuții. Astfel, AMEPIP este organ de specialitate cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului și în coordonarea prim-ministrului, prin Secretariatul general al Guvernului, și are rolul de a stabili politica de guvernare corporativă, de a coordona implementarea regulilor în domeniu la nivelul autorităților publice tutelare, de a le monitoriza și evalua, respectiv de a aplica sancțiuni pentru abaterile identificate, iar obiectivul atribuțiilor stabilite în sarcina personalului constă în îmbunătățirea guvernării corporative a întreprinderilor publice.

16. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere prin care consideră că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

17. În ceea ce privește criticile referitoare la încălcarea prevederilor art.61 alin.(1) și ale art.75 din Constituție, Guvernul – care în acest caz are și calitatea de inițiator al proiectului de lege examinat – arată că acestea nu se susțin, deoarece autorii sesizării pretind nerespectarea principiului bicameralismului doar prin raportare la numărul mare de amendamente adoptate de Camera Deputaților, fără ca sesizarea să dezvolte și să demonstreze în mod concret dacă acestea depășesc într-adevăr limitele acestui principiu sau prerogativele Camerei decizionale. Or, adoptarea amendamentelor, chiar și în număr mare, nu presupune implicit configurarea unei soluții legislative semnificativ diferite de cea analizată de prima Cameră sesizată, ci reprezintă expresia aceleiași soluții legislative, care păstrează concepția de ansamblu a inițiatorului, respectând soluția Camerei de reflecție, dar în același timp oferă o variantă mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări, răspunzând astfel și exigențelor stabilite prin jurisprudența în materie a Curții Constituționale (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38).

18. În concluzie, având în vedere că nu se indică în mod concret în cuprinsul sesizării deosebiri majore de conținut juridic și nu se constată existența unor configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, nu se poate pune nici problema nerespectării dispozițiilor constituționale și reglementare privind întoarcerea legii, critica de neconstituționalitate fiind, așadar, neîntemeiată.

19. Referitor la criticile ce vizează încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție sub aspectul exigențelor de calitate a legii, Guvernul apreciază că și acestea sunt neîntemeiate. În acest sens, se amintește jurisprudența Curții Constituționale, în acord cu cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, prin care s-a afirmat constant că principiul generalității legilor permite, ca tehnică-tip de reglementare, recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive care, deși ar servi unui grad sporit de certitudine, ar putea antrena o rigiditate excesivă a normei juridice (Deciziile nr. 189 din 2 martie 2006, nr.903 din 6 iulie 2010, nr.743 din 2 iunie 2011 sau nr.744 din 13 decembrie 2016, paragraful 35). Totodată, se observă expunerea lacunară a motivelor avute în vedere de autorii sesizării, în sensul că pentru demonstrarea încălcării, prin anumite sintagme cuprinse de unele texte din legea criticată, a dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(5) în componenta privind principiul securității juridice, nu sunt suficiente afirmații cu caracter general, precum cele utilizate în cuprinsul sesizării. De altfel, cele două

instanțe mai sus menționate au precizat în jurisprudența lor referitoare la standardele de calitate a legii că, în considerarea principiului generalității legilor, numeroase acte normative sunt formulate inevitabil în termeni care, într-o mai mare sau mai mică măsură, sunt vagi și ale căror interpretare și aplicare constituie chestiuni de practică (de exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Cantoni împotriva Franței*, paragraful 31, Hotărârea din 15 octombrie 2015, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Perinçek împotriva Elveției*, paragraful 133, Hotărârea din 27 iunie 2017, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy împotriva Finlandei*, paragraful 143, și Decizia Curții Constituționale nr.65 din 24 februarie 2022, paragraful 21).

20. În ceea ce privește criticile raportate la prevederile art.16 din Constituție, referitoare la încălcarea principiului egalității în drepturi prin stabilirea unor reguli diferite pentru salarizarea unor categorii de funcționari, Guvernul consideră că și acestea sunt neîntemeiate. Reglementarea salarizării personalului plătit din fonduri publice prin Legea-cadru nr.153/2017 reprezintă un proces complex care, în mod necesar, presupune, în timp, o serie de corecții și corelări cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației, aspecte de competența autorității legiuitoare. Or, instituirea unor diferențe, în considerarea unor situații obiectiv diferite, se înscrie în marja de apreciere a legiuitorului și nu reprezintă nici privilegii și nici discriminări contrare art.16 din Constituție. Această normă fundamentală vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, dar nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor. În felul acesta se justifică nu numai admisibilitatea unui regim juridic diferit față de anumite categorii de persoane, ci și necesitatea lui (Decizia Curții Constituționale nr.53 din 19 februarie 2002). Or, categoriile de funcționari comparate de autorii sesizării nu se află *de plano* în aceeași situație juridică, astfel că stabilirea unor reguli diferite în ceea ce privește salarizarea celor două categorii profesionale este în mod obiectiv și rezonabil justificată. Mai mult, textul legal criticat se aplică în mod uniform tuturor persoanelor vizate de ipoteza normei juridice respective, legiuitorul având dreptul de a elabora măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării în concordanță cu condițiile economice și sociale existente la un moment dat (a se vedea, în acest sens, Deciziile Curții Constituționale nr.707 din 29 noiembrie 2016, nr.291 din 22 mai 2014 sau nr.31 din 5 februarie 2013, precum și Hotărârea din 8 noiembrie 2005, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Kechko împotriva Ucrainei*, paragraful 23, sau Decizia din 6 decembrie 2011, pronunțată în cauzele *Felicia Mihăieș împotriva României și Adrian Gavril Senteș împotriva României*, paragraful 15).

21. În raport cu considerentele arătate, Guvernul solicită respingerea sesizării de neconstituționalitate ca neîntemeiată.

22. **Președintele Senatului** nu a transmis punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

23. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice. Legea adoptată cuprinde, din punct de vedere structural, 10 articole (art.I-X). Art.I, prin pct.1-84, dispune modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.883 din 14 decembrie 2011, în timp ce art.II-VII au conținut normativ de sine stătător, iar art.VIII-X dispun cu privire la aprobarea de către Guvern a unei metodologii, la abrogarea unor texte din ordonanța de urgență și, în final, la republicarea actului normativ astfel modificat și completat, cu renumerotarea textelor.

24. **Textele constituționale indicate** în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5), referitoare la principiul securității juridice și principiul legalității, în componenta referitoare la exigențele de calitate a legii, ale art.16 – *Egalitatea în drepturi*, ale art.61 – *Rolul și structura (Parlamentului)* și ale art.75 – *Sesizarea Camerelor*.

##### (1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

25. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate.

26. În acest context, Curtea reține că propunerea legislativă a fost inițiată de Guvern, are caracter ordinar și a fost adoptată în procedură de urgență, mai întâi de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, la data de 6 martie 2023 și apoi de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 10 mai 2023. La data de 11 mai 2023, un număr de 56 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și deputați neafiliați a depus la Secretariatul general al Camerei Deputaților prezenta sesizare, aceasta fiind trimisă și înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3240 din 11 mai 2023, formându-se astfel Dosarul nr.1134A/2023. La data de 12 mai 2023, legea a fost trimisă Președintelui României spre promulgare.

27. Așadar, din perspectiva condițiilor prealabile de admisibilitate a sesizării, Curtea reține că acestea sunt îndeplinite, întrucât obiecția de neconstituționalitate a fost formulată de unul dintre titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale prevăzuți expres de art.146 lit.a) din Constituție, respectiv de cel puțin 50 de deputați, a fost formulată în termenul de 2 zile prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 pentru exercitarea dreptului de sesizare privind neconstituționalitatea unei legi adoptate în procedură de urgență, iar obiectul controlului de neconstituționalitate vizează o lege adoptată de Parlament și încă nepromulgată.

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

#### *(2) Soluțiile legislative preconizate*

29. Conform fișei legislative aferente Proiectului de lege pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice (PI-x nr.143/2023), inițiativa legislativă aparține Guvernului și vizează, în principal, separarea funcției de reglementare de cea de coordonare a proprietății statului sau a unităților administrativ-teritoriale în calitatea lor de acționari, elaborarea unei politici de proprietate prin care să se definească rațiunea deținerii de către stat sau de către unitățile administrativ-teritoriale a întreprinderilor publice de la nivel central și local, elaborarea și revizuirea politicii de participare a statului în economie în concordanță cu orientările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), înființarea Agenției pentru Monitorizarea și Evaluarea Performanțelor Întreprinderilor Publice (AMEPIP) și a unui corp al administratorilor de întreprinderi publice care se va constitui ca o bază de date organizată și gestionată de AMEPIP, precum și alte propuneri de modificare a legislației în măsură să asigure implementarea principiilor guvernantei corporative cuprinse în ghidurile OCDE privind guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat.

#### *(3) Examinarea criticilor de neconstituționalitate*

##### *(3.1) Criticile privind încălcarea principiului bicameralismului*

30. Prin deciziile sale referitoare la principiul bicameralismului, Curtea a dezvoltat o veritabilă „doctrină” privind bicameralismul și modul în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 32, sau Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019, paragraful 66). Ca urmare, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestuia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptat/adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementat/reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53).

31. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestuia nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de

netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 55).

32. Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură să afecteze principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

33. Așadar, bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea legislativă/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, precitată, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, paragraful 57).

34. Critica autorilor sesizării de neconstituționalitate se întemeiază, în esență, pe faptul că forma legii adoptată de Camera decizională ar cuprinde, față de forma adoptată de prima Cameră sesizată, un număr de 701 amendamente propuse spre adoptare prin raportul comisiilor sesizate în fond, ceea ce ar fi condus la adoptarea a două legi total diferite de către fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului.

35. Examinând comparativ forma legii adoptată de Camera de reflecție – Senatul – și cea adoptată de Camera decizională – Camera Deputaților –, Curtea constată că forma definitivă a legii a rezultat în urma aprobării de către forul decizional a raportului comun întocmit de comisiile sesizate în fond în procedura din fața Camerei Deputaților (Comisia juridică, de disciplină și imunități, Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice și Comisia pentru industrii și servicii).

36. Acest raport comun, prin care se propune plenului Camerei Deputaților adoptarea proiectului de lege, conține amendamentele admise de membrii comisiilor, formând anexa nr.1, și amendamentele respinse, ce formează anexa nr.2. Examinând structura anexei nr.1, Curtea reține că aceasta este împărțită în 701 numere curente sau poziții, prin care a fost notat fiecare element structural al actului normativ supus modificării și completării prin proiectul de lege aflat în procedura adoptării definitive, respectiv textele Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011, în redactarea în vigoare. Notarea marginală a fiecărui element structural în modul de redactare a raportului comisiilor sesizate în fond nu se poate confunda și nu echivalează însă cu numărul amendamentelor admise efectiv, așa cum susțin autorii sesizării. În acest sens, Curtea observă că raportul conține, în marea majoritate a pozițiilor numerotate de la 1 la 701, fie rubrici goale, necompletate față de forma textului în vigoare, fie mențiunea „nemodificat” de către Camera Deputaților atât a formei adoptate de Senat, cât și a formei textului legal în vigoare (peste 320 de poziții din cele 701), ceea ce reduce semnificativ numărul intervențiilor efective operate în cursul procedurii derulate în fața forului decizional.

37. Analizând în continuare conținutul raportului comun, Curtea observă că o altă parte, de asemenea semnificativă, cuprinde intervenții efective, justificate însă de necesitatea corelării legislative,

a acurateții textului normativ, a preciziei sau clarității în exprimare sau de alte exigențe impuse de normele de tehnică legislativă, reglementate de Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010. Astfel de modificări aduse formei adoptate de Camera de reflecție nu sunt de natură să schimbe radical obiectul, scopul și filosofia inițiale ale proiectului de lege, cum pretind autorii sesizării, ci sunt operațiuni chiar necesare, de îmbunătățire a calității legii, care se înscriu în contribuția pe care fiecare Cameră parlamentară o poate aduce la perfectarea unei inițiative legislative și sunt permise de limitele bicameralismului.

38. În cuprinsul raportului comun – anexa nr.1 – se observă și o categorie de amendamente admise prin care sunt reglementate soluții legislative noi față de forma adoptată de Senat, o mare parte dintre aceste amendamente fiind motivate în mod expres prin propunerile sau observațiile avansate de echipa OCDE în cursul discuțiilor din ședințele consecutive ale membrilor comisiilor sesizate în fond, desfășurate pentru întocmirea raportului asupra proiectului de lege supus adoptării definitive. În acest context, este de remarcat că, în partea sa introductivă, raportul comun face referire la primirea în cursul acestei proceduri a unor amendamente din partea unor deputați, neafiliați sau aparținând unor grupuri parlamentare, din partea Ministerului Economiei și a Secretariatului General al Guvernului, precum și a punctelor de vedere din partea mai multor entități, precum Fondul Proprietatea, Federația Sindicatelor Silva, Regia Națională a Pădurilor Romsilva, Federația pentru Apărarea Pădurilor – Confederația Consilva, Societatea Progresul Silvic și Confederația Sindicală Națională Meridian. Analizând situațiile în care amendamentele par a fi rezultatul discuțiilor purtate de membrii comisiilor sesizate în fond cu membrii echipei OCDE, Curtea observă, totodată, că propunerile sau sugestiile formulate au fost preluate, în sensul că au fost asumate, sub formă de amendamente, de titularii ai dreptului de inițiativă legislativă prevăzuți de art.74 alin.(1) din Constituție, respectiv de deputați. Prin urmare, Curtea nu poate reține susținerile autorilor sesizării potrivit cărora aceste amendamente ar aparține unor entități sau persoane străine de procesul legislativ, ce nu ar avea prerogativa inițiativei legislative.

39. De altfel, Curtea a arătat că invitarea unor persoane și entități să își exprime opiniile cu privire la anumite acte legislative sau inițiative legislative este un demers și un exercițiu firesc al regulilor democrației parlamentare în cadrul procesului de legiferare. Dreptul de a depune amendamente este un drept subsidiar al dreptului de inițiativă legislativă, derivat din exigențele art.74 alin.(1), dar și din reglementările cuprinse la art.75 din Legea fundamentală, din conținutul acestora din urmă rezultând posibilitatea ca proiectul de lege/propunerea legislativă adoptat/adoptată de o Cameră să nu fie identic/identică celui/celei adoptat/adoptate de cealaltă Cameră, diferența rezultând tocmai din dreptul parlamentarilor de a depune amendamente. Procedura consultării și dezbaterii publice a propunerilor legislative urmărește asigurarea în condiții de mai mare eficiență a interesului public social sau de grup, ce servește unei anumite entități vizate în mod direct de respectivele inițiative legislative, iar amendamentele constituie rezultatul acestui dialog între părțile invitate și partea legiuitoare, reprezentată de membrii comisiei parlamentare (Decizia nr.61 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 6 martie 2018, paragrafele 83-88).

40. Analizând sub aspectul conținutului lor normativ aceste amendamente admise de comisiile sesizate în fond potrivit raportului lor comun și adoptate prin vot de Camera decizională, Curtea reține că acestea cuprind soluții legislative care vizează, în esență, consolidarea rolului AMEPIP, obiectiv ce corespunde chiar scopului declarat al inițiativei legislative în expunerea de motive.

41. Prin urmare, din examinarea comparativă a celor două forme ale legii adoptate de fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că aportul Camerei decizionale, deși aparent impresionant sub aspect cantitativ, nu face decât să definească mai bine termenii legii și să articuleze mai coerent unele măsuri preconizate astfel încât acestea să fie mai cuprinzătoare, corelate și să răspundă mai eficient scopului declarat al inițiativei legislative, exprimat în cuprinsul expunerii de motive. Soluțiile legislative adoptate de Camera Deputaților se armonizează cu cele preconizate atât de inițiatorul proiectului de lege – în acest caz, Guvernul, care afirmă expres acest lucru prin punctul de vedere transmis la dosarul cauzei –, cât și de Senat, forma definitivă a legii adoptate reprezentând rezultatul operei comune de legiferare a celor două Camere ale Parlamentului asupra aceluiași proiect de lege.

42. Forma adoptată de Camera Deputaților nu doar că nu a adus deosebiri majore de conținut juridic față de forma adoptată de Senat, dar nu influențează în mod semnificativ nici existența unei configurații semnificativ diferite între aceste două forme. Din punct de vedere structural, singurul text suplimentar ce figurează în forma finală a legii este ultimul articol – art.X –, prin care se dispune republicarea actului normativ de bază, cu renumerotarea corespunzătoare a textelor acestuia. Aceasta este însă o operațiune necesară, o exigență de tehnică legislativă impusă de Legea nr.24/2000, adoptată în considerarea numeroaselor intervenții legislative operate prin legea criticată asupra

Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011, și nu poate constitui unicul criteriu de susținere a neconstituționalității unei legi adoptate, dar nepromulgate.

43. În concluzie, Curtea Constituțională nu poate reține pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, afirmată de autorii sesizării de neconstituționalitate. De altfel, observă că aceștia nici nu formulează veritabile critici de neconstituționalitate în acest sens și nici nu indică punctual texte legale modificate în mod radical în procedura Camerei decizionale, ci se limitează la utilizarea, cu titlu de argument concret, a modalității de redactare a raportului comun al comisiilor sesizate în fond, prin invocarea în mod vădit eronat a celor „701 amendamente admise”. Această motivare nu demonstrează însă îndeplinirea cumulativă a celor două cerințe esențiale pentru ca instanța de contencios constituțional să poată constata nerespectarea principiului bicameralismului, în condițiile în care s-a arătat mai sus că modificările concrete aduse de Camera decizională formei aduse de prima Cameră sesizată nu imprimă legii deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și nici nu modifică în mod semnificativ configurația acestora.

### (3.2) Criticile privind principiul calității legii și al securității juridice

44. O altă critică de neconstituționalitate formulată în cuprinsul sesizării de neconstituționalitate este de natură intrinsecă și se raportează la normele art.1 alin.(3) și (5) din Legea fundamentală, în componenta referitoare la principiul securității juridice și la standardele de calitate a legii, astfel cum sunt prevăzute de art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000. Sunt indicate, în acest sens, o parte dintre deficiențele de tehnică legislativă, precum și ambiguitatea redacțională a unor sintagme/expresii/formule ale legii, semnalate de Consiliul Legislativ în cuprinsul avizului său emis în procedura de legiferare, care se regăsesc, punctual, la art.2 pct.7, 21 și 28, art.3 alin.(1) lit.a), art.4<sup>2</sup> alin.(10), art.4<sup>2</sup> alin.(11), art.4<sup>4</sup> alin.(2), art.8 alin.(4) și (4<sup>2</sup>) și art.29 alin.(8) din ordonanța de urgență, astfel cum a fost modificată și completată prin legea criticată; totodată, se reclamă și existența unui paralelism de reglementare între art.29<sup>1</sup> alin.(4) și art.59<sup>1</sup> alin.(1) și (2), din corelarea cărora rezultă că aceeași faptă este stabilită de două ori drept contravenție.

45. Cu privire la standardele de calitate a legii, Curtea Constituțională a dezvoltat o vastă jurisprudență, prin care a reținut, în esență, că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de *accesibile, precise și previzibile* în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012, sau Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.370 din 14 aprilie 2022, paragrafele 23 și 24). Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii (a se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.500 din 13 mai 2021, paragraful 95).

46. Curtea a stabilit că cerința de *claritate* a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de *precizie* se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce *predictibilitatea/previzibilitatea* legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 22 mai 2014, paragraful 23). În concret, cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente cu privire la normele juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat [Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza *Sunday Times împotriva Regatului Unit*] (a se vedea Decizia nr.772 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23).

47. Totodată, Curtea Constituțională a invocat și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia semnificația noțiunii de previzibilitate depinde în mare măsură de contextul textului despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi [Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza *Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, paragraful 109]. În acest sens, s-a arătat că principiul previzibilității legii nu se opune ideii ca persoana vizată să fie determinată să recurgă la îndrumări clarificatoare pentru a putea evalua, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea rezulta dintr-o anumită faptă. S-a arătat că acesta este, în special, cazul profesioniștilor, care sunt obligați să dea dovadă de o mare prudență în exercitarea profesiei, motiv pentru care se așteaptă din partea lor să acorde o atenție specială evaluării riscurilor pe care aceasta le prezintă (Decizia nr.506 din 2 noiembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.196 din 8 martie 2023, paragraful 15).

48. Având în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea Constituțională a statuat, în acord cu jurisprudența Curții de la Strasbourg, că formularea acestora nu poate prezenta o precizie



absolută și că una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Astfel, s-a reținut că numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, ale căror interpretare și aplicare depind de practică, și că, oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.717 din 29 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 23 martie 2016, paragraful 31, sau Decizia nr.70 din 28 februarie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 14 martie 2023, paragraful 67).

49. Analizând criticile de neconstituționalitate formulate de autorii prezentei sesizări cu referire la lipsa de precizie, previzibilitate și claritate a unor texte de lege, Curtea reține că, într-adevăr, trimiterele pe care acestea le conțin sunt la un anumit act normativ, în ansamblul său, și nu punctual, la articole de lege determinate cuprinse în acestea. Modalitățile de redactare invocate de autorii sesizării, de tipul „prevăzut la art.70 și urm. din Legea nr.31/1990, republicată”, „reglementat de Legea nr.287/2009 privind Codul civil (...) și de Legea nr.31/1990” și „în conformitate cu dispozițiile Legii nr.98/2016 privind achizițiile publice” [din cuprinsul art.2 pct.7, 21 și 28 din ordonanța de urgență, modificată prin art.1 pct.2 din legea criticată], „în termenele stabilite în prezenta ordonanță de urgență și în legislația secundară” [din cuprinsul art.3 alin.(1) lit.a) din ordonanța de urgență, modificată prin art.1 pct.4 din legea criticată], „pentru încălcarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență” [din cuprinsul art.4<sup>2</sup> alin.(10) lit.e) din ordonanța de urgență, modificată prin art.1 pct.7 din legea criticată] sau „criteriile de referință din sectorul privat” [din cuprinsul art.8 alin.(4)<sup>2</sup> din ordonanța de urgență, modificată prin art.1 pct.12 din legea criticată], reprezintă, însă, tocmai expresia acestei tehnici legislative de utilizare, în redactarea normelor juridice, a categoriilor generale, și nu a listelor exhaustive. Această tehnică este permisă în virtutea principiului generalității legilor și, uneori, este chiar preferabilă pentru asigurarea supleții normei juridice și a caracterului său general. Totodată, este de observat că astfel de formule generice nu pot avea în mod individual capacitatea să producă, prin ele însele, efecte negative asupra nivelului de protecție constituțională garantat drepturilor și libertăților fundamentale, ci trebuie vizată modalitatea în care efectiv este afectat un anumit drept sau interes constituțional; or, autorii sesizării nici nu aduc argumente concrete în acest sens. În plus, așa cum s-a arătat în jurisprudența în materie a Curții anterior referită, nu trebuie omis faptul că înțelegerea unui text normativ presupune un minim și iminent act de interpretare juridică, realizată în primă fază de destinatarul acesteia și apoi, dacă este cazul, la nivel profesionist, de organele competente să le aplice sau de persoane cu pregătire corespunzătoare domeniului reglementat.

50. Curtea subliniază că prezenta cauză nu este comparabilă cu cea analizată prin Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, invocată de autorii sesizării, prin care o lege a fost declarată neconstituțională în cadrul controlului anterior de constituționalitate, pe motivul încălcării art.1 alin.(5) din Constituție. În cauza soluționată prin decizia mai sus menționată, Curtea a constatat că respectiva lege, prin gradul său ridicat de ambiguitate redacțională, determina serioase îndoeli cu privire la însăși sfera relațiilor sociale reglementate prin acel act normativ, ceea ce nu se poate reține în prezenta cauză.

51. În ceea ce privește dispozițiile art.1 pct.7 din lege, cu referire la art.4<sup>2</sup> alin.(11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011, criticate pentru imprecizie întrucât „trimiterea nu stabilește infracțiuni, ci face o trimitere generică, lipsită de previzibilitate, la dispozițiile Legii nr.31/1990”, Curtea observă că aceste critici nu se susțin, deoarece textul normativ analizat nici nu face vorbire *in terminis* de infracțiuni, ci se referă la notificarea asupra „oricărui impediment dintre cele prevăzute la alin.(10) lit.d)”, text care, la rândul său, menționează „situațiile prevăzute la art.4”, unde, printre altele, sunt prevăzute anumite infracțiuni reglementate de Legea nr.129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.589 din 18 iulie 2019 [la art.4 lit.g)], precum și situațiile care împiedică o persoană să ocupe funcția de administrator sau director, conform Legii societăților nr.31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1066 din 17 noiembrie 2004.

52. În ceea ce privește dispozițiile art.8 alin.(4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011, modificate prin art.1 pct.11 din legea supusă controlului de constituționalitate, criticate întrucât sintagma „o componentă variabilă” este lipsită de previzibilitate, Curtea constată că nici aceste afirmații nu sunt întemeiate, deoarece în cuprinsul tezei următoare a aceleiași alineat este prevăzut criteriul indicatorilor de performanță financiară și nefinanciară, pe baza cărora se determină această componentă.

53. De asemenea, nici expresia „președintele comisiei sau, în caz de divergență între membrii comisiei, orice membru al comisiei de selecție și nominalizare notifică AMEPIP” din cuprinsul art.29 alin.(8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011, astfel cum se modifică prin art.1 pct.38 din legea criticată, nu este lipsită de claritate sau previzibilitate, așa cum susțin autorii sesizării, din conținutul său normativ înțelegându-se cu ușurință semnificația acestei sintagme.

54. În consecință, Curtea constată că textele de lege de mai sus, indicate punctual în critica de neconstituționalitate, au o redactare fluentă, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, fără pasaje obscure sau echivoce, permițând destinatarilor acestora – care, la nevoie, pot apela la consultanță de specialitate – să își adapteze conduita și să fie capabili să prevadă, într-o măsură rezonabilă față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-un act determinat. Prin urmare, aceste critici de neconstituționalitate nu sunt întemeiate.

55. Autorii sesizării mai susțin și încălcarea principiului securității juridice prin crearea unui paralelism legislativ între art.29<sup>1</sup> alin.(4) și art.59<sup>1</sup> alin.(1<sup>1</sup>) și (2), întrucât ambele texte ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 ar stabili aceeași faptă drept contravenție.

56. Analizând comparativ cele două texte, Curtea reține următoarele: art.29<sup>1</sup> alin.(4) stabilește drept contravenție fapta conducătorului autorității publice tutelare, a președintelui consiliului de administrație sau de supraveghere de încălcare a reglementărilor privind selecția, nominalizarea și numirea administratorilor permanenți în termenul de 5 luni, respectiv de 7 luni, faptă care se sancționează cu amendă, dacă nu constituie infracțiune; dispozițiile art.59<sup>1</sup> alin.(1) stabilesc drept contravenție neîndeplinirea de către autoritatea publică tutelară a anumitor obligații, dintre care doar unele se referă, asemenea art.29<sup>1</sup> alin.(4), la cele privind respectarea procedurii de selecție, nominalizare și numire a administratorilor permanenți [de exemplu, art.3 alin.(1) lit.b) și c) și art.29 alin.(3)] faptă care se sancționează, după caz, cu avertisment sau cu amendă, aceasta din urmă având stabilite limite minime și maxime variabile în funcție de repetitivitatea abaterilor; dispozițiile art.59<sup>1</sup> alin.(2) se referă la contravenția constând în nerespectarea de către conducătorul autorității publice tutelare a prevederilor art.29<sup>1</sup> alin.(2)-(4) în ceea ce privește întreprinderile publice aflate în subordine/coordonare sau în portofoliu, faptă care se sancționează gradual, de la avertisment la amendă, cu diferite limite minime și maxime.

57. Din perspectiva paralelismului legislativ, pretins de autorii sesizării, între dispozițiile art.29<sup>1</sup> alin.(4) și cele ale art.59<sup>1</sup> alin.(1), Curtea constată că acesta nu poate fi reținut, întrucât, spre deosebire de art.29<sup>1</sup> alin.(4), art.59<sup>1</sup> alin.(1) nu incriminează doar nerespectarea reglementărilor privind selecția, nominalizarea și numirea administratorilor permanenți în termenul stabilit de lege, ci se raportează și la alte prevederi legale cu obiect de reglementare diferit, acestea reprezentând diferența specifică. În plus, obiectul contravenției prevăzute de art.29<sup>1</sup> alin.(4) nu îl reprezintă simpla încălcare a reglementărilor privind selecția, nominalizarea și numirea administratorilor permanenți, privite în general, determinantă fiind încălcarea termenului imperativ de 5 sau 7 luni, după caz, în care trebuie, ca regulă generală, să fie numit administratorul permanent, cu respectarea tuturor procedurilor anterioare reglementate în acest sens.

58. Curtea nu poate reține nici pretinsul paralelism legislativ între art.29<sup>1</sup> alin.(4) și art.59<sup>1</sup> alin.(2), deoarece ultimul text nu face decât să reia, prin trimitere, contravenția stabilită în primul text, adăugându-i un element de particularizare și stabilind, în același timp, sancțiunile corespunzătoare (gradual), inclusiv cele cu amenda, sancțiunea specifică contravenției reglementate la art.29<sup>1</sup> alin.(4). Astfel, contravenția constând în încălcarea de către conducătorul autorității publice tutelare, de către președintele consiliului de administrație sau de supraveghere a reglementărilor privind selecția, nominalizarea și numirea administratorilor permanenți în termenul de 5 luni, respectiv de 7 luni este stabilită, ca regulă generală, în art.29<sup>1</sup> alin.(4), iar art.59<sup>1</sup> alin.(2) o particularizează prin utilizarea sintagmei „în ceea ce privește întreprinderile publice aflate în subordine/coordonare sau în portofoliu”, reglementând apoi norme sancționatorii explicite. În plus, aceste norme sancționatorii nu sunt aplicabile doar art.29<sup>1</sup> alin.(4) – în ceea ce privește amenda –, ci se referă, în egală măsură, și la ipotezele reglementate la art.29<sup>1</sup> alin.(2) și (3). Prin urmare, se conturează suficiente elemente substanțiale de diferențiere între cele două texte de lege analizate – art.29<sup>1</sup> alin.(4) și art.59<sup>1</sup> alin.(2) din ordonanța de urgență modificată prin legea supusă controlului –, astfel încât să nu poată fi reținute susținerile privind încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție din perspectiva generării unui paralelism legislativ.

59. Din perspectiva criticilor formulate și ținând seama de argumentele prezentate, Curtea constată că textele legale criticate nu cuprind niciun paralelism legislativ, nefiind incompatibile sub acest aspect cu art.1 alin.(5) din Constituție.

### (3.3) Critica privind încălcarea principiului egalității în drepturi – art.16 din Constituție

60. În opinia autorilor sesizării, dispozițiile art.4<sup>4</sup> alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.109/2011, modificate prin art.1 pct.7 din legea criticată, generează discriminări în cadrul aceleiași categorii de funcționari, deoarece salarizarea personalului AMEPIP derogă de la prevederile Legii-cadru

nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.492 din 28 iunie 2017, fiind majorată cu 50% față de nivelul maxim al drepturilor salariale prevăzut pentru funcțiile publice din cadrul aparatului de lucru al Guvernului.

61. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, el nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994). Totodată, Curtea a statuat că art.16 din Constituție vizează egalitatea în drepturi între cetățeni în ceea ce privește recunoașterea în favoarea acestora a unor drepturi și libertăți fundamentale, nu și identitatea de tratament juridic asupra aplicării unor măsuri, indiferent de natura lor (Decizia nr.53 din 19 februarie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.224 din 3 aprilie 2002). Curtea a mai reținut că sintagma „fără privilegii și fără discriminări” din cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau a alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite (a se vedea Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015). Astfel, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea acestuia; discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului. În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau ca o favoare nejustificat/nejustificată acordat/acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat (Decizia nr.387 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.751 din 20 septembrie 2017, paragraful 18).

62. Analizând dispozițiile de lege criticate sub aspectul majorării salariale de 50% acordate personalului AMEPIP, se reține că această reglementare se justifică în mod obiectiv și rezonabil prin nivelul diferit de responsabilitate, specificul, natura și complexitatea atribuțiilor pe care le exercită această categorie de personal, precum și prin rolul unității angajatoare - AMEPIP - asupra modului în care întreprinderile publice își desfășoară activitatea economică. Scopul acestei entități constă, în esență, în asigurarea programelor și indicatorilor de performanță economică și supravegherea aplicării acestora astfel încât companiile de stat să fie eficiente și rentabile. Performanțele economice ale statului, prin aceste companii, reprezintă un obiectiv major de interes național, acestea servind, în final, cetățeanului, prin asigurarea unui buget național care să poată răspunde mai bine necesităților și intereselor sale. În consecință, Curtea constată că și aceste critici de neconstituționalitate sunt neîntemeiate.

63. 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de 56 de deputați și constată că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 iunie 2023.