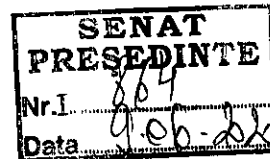


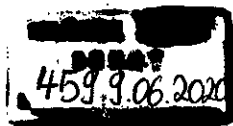


R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.678A/2020



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 2908 / 05 JUN 2020

Domnului
Robert-Marius CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTE AL SENATULUI

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru declararea zilei de 4 iunie Ziua Tratatului de la Trianon.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 24 iunie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 8 iulie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE

PROF.UNIV.DR. VASILE DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 678A/2020.

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2896 / 05 JUN 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 5 iunie 2020

CP1/781/5.06.2020

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru declararea zilei de 4 iunie *Ziua Tratatului de la Trianon*

În data de 19 mai 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru declararea zilei de 4 iunie *Ziua Tratatului de la Trianon* (Pl-x nr. 521/2019).

Considerăm că această lege contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4) referitoare la respectarea principului separației puterilor în stat și ale art. 1 alin. (5) în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice, cât și în cea referitoare la calitatea legii, ale art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi, ale art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform căroră «Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării», ale dispozițiilor constituționale referitoare la domeniile rezervate legilor organice stabilite de art. 73 alin. (3) lit. t) coroborate cu cele ale art. 31 alin. (5), precum și celor ale art. 147 alin. (4) referitoare la obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, pentru argumentele pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

1. Nerespectarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (4), ale dispozițiilor art. 61 alin. (1) și ale art. 147 alin. (4)

Așa cum rezultă din titlu, precum și din dispozițiile art. 1 ale legii deduse controlului de constituționalitate, obiectul de reglementare îl constituie declararea zilei de 4 iunie ca zi a Tratatului de la Trianon. Apreciem că stabilirea acestui conținut, de o asemenea manieră, denotă caracterul pur enunțiativ al reglementărilor, fără ca obiectul legii să fie determinat în mod clar.

Potrivit jurisprudenței constituționale, legea este definită ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. De asemenea, potrivit Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc (Decizia nr. 600/2005, Decizia nr. 970/2007, Decizia nr. 494/2013 și Decizia nr. 574/2014).

În jurisprudența Curții Constituționale s-a mai reținut că: „Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni *intuitu personae*, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat” (Decizia nr. 249/2018).

Așadar, potrivit jurisprudenței constituționale, o lege trebuie să fie elaborată în conformitate cu Constituția, să reprezinte actul juridic al Parlamentului, să exprime și să reglementeze relații sociale generale. Caracterul normativ al legii impune stabilirea unor dispoziții exprese referitoare la drepturi și obligații ce trebuie stabilite în sarcina destinatarilor normei juridice, dar și a consecințelor nerespectării acestor obligații, prin instituirea de sancțiuni.

În cazul legii supuse controlului de constituționalitate, se poate observa că dispozițiile conținute și, în mod special, cele care ar trebui să constituie obiectul de reglementare, au un caracter pur declarativ, deoarece acestea nu sunt determinate

de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia, ci sunt, mai degrabă, generate de dorința, de a prestabili, fără echivoc și într-un singur caz, declararea zilei de 4 iunie ca zi a Tratatului de la Trianon. Or, de esența unei legi, ca act juridic al Parlamentului, este însuși caracterul normativ al acesteia, iar nu unul eminent declarativ, lipsit de efecte juridice. În acest sens, a statuat și Curtea Constituțională: „Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale” (Decizia nr.600/2005).

Însă, în cazul de față, caracterul pur declarativ al legii deduse controlului de constituționalitate, așa cum acesta se poate deduce atât din titlul legii criticate, cât și din dispozițiile de la art. 1, fără a putea constitui în mod efectiv drepturi și obligații, este de natură să determine ambiguități cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce. De aceea, apreciem că o asemenea sferă de reglementare este de esența unei simple declarații¹ a Parlamentului, a unui anunț, fără caracter normativ.

Din dispozițiile art. 2 al legii criticate rezultă că scopul reglementării îl reprezintă marcarea zilei Tratatului de la Trianon prin organizarea, la nivel național și local, de manifestări cultural-educative și științifice consacrate conștientizării semnificației și importanței Tratatului de la Trianon. Astfel, scopul legii criticate nu este unul individualizat, precis determinat, întrucât nu rezultă cu claritate care este interesul social general vizat. Or, legea, prin esența și finalitatea sa constituțională, trebuie să fie un act cu aplicabilitate generală și să vizeze un interes general al societății. Însă, în cazul de față, legea supusă controlului de constituționalitate are o arie de aplicabilitate circumstanțiată asupra declarării zilei de 4 iunie ca zi a Tratatului de la Trianon. Sfera de incidență a reglementării, calificată astfel prin scopul său și determinată în acest mod de legiuitor, dispune într-un domeniu ce intră, de fapt, în competența de reglementare a autorităților administrative publice centrale, iar nu în cea a Parlamentului, care nu poate să legislaze „în scopul marcării Zilei Tratatului de la Trianon” și să prevadă desfășurarea unor manifestări organizate la nivel național și local, „consacrate conștientizării semnificației și importanței Tratatului de la Trianon”.

Ținând cont de toate aceste aspecte, considerăm că instrumentul juridic prin intermediul căruia este realizat acest act de declarare a zilei de 4 iunie, Ziua Tratatului de la Trianon este unul eronat, întrucât această declarație *per se* nu poate

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole, Ediția 2, Editura C.H. Beck, București 2019, p. 644.

fi impusă și/sau realizată printr-o lege, ca act juridic al Parlamentului, ci se poate realiza doar printr-un act de nivel secundar, executiv/administrativ ori poate îmbrăca, eventual, forma unei declarații cu caracter politic.

Prin urmare, regimul juridic privind declararea unor asemenea zile nu se încadrează în ipoteza reglementării de ordin primar, astfel încât acesta nu se poate impune printr-o lege.

De aceea, învedereăm faptul că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea menționată, a acționat *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorității executive, singura cu atribuții în domeniul sus-menționat, printr-un act de reglementare secundară, care să se subsumeze competenței autorității administrației publice centrale.

În acest sens, este și jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căreia acceptarea ideii ca Parlamentul să își poată exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. În plus, instanța constituțională consideră că o astfel de interpretare este contrară celor statuate în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale" (Decizia nr. 777/2017).

Așadar, apreciem că Parlamentul, în acest mod, a acționat contrar dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat și ale dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform cărora «Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării», precum și prevederilor constituționale ale art. 147 alin. (4) referitoare la obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

2. Nerespectarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5) și ale dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție

Cu privire la obiectul reglementării, învedereăm faptul că prin modul de redactare a titlului, precum și a articolelor sale, legea criticată este echivocă și nu prezintă claritate în privința conținutului reglementării.

Importanța stabilirii obiectului unei reglementări în economia actului normativ a stabilit-o însăși Curtea Constituțională prin jurisprudența sa, din care rezultă că o lege trebuie să prevadă sfera sa de reglementare. Astfel, potrivit instanței constituționale, obiectul legii nu poate fi ambiguu, însă acesta se poate deduce chiar din titlul său, care, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, trebuie să cuprindă denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic. De aceea, Curtea apreciază că, în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu. (Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 1/2015 și Decizia nr. 61/2017).

Astfel, constatăm faptul că din denumirea titlului și conținutul legii supuse controlului de constituționalitate nu se poate determina cu precizie care sunt relațiile sociale reglementate, obiectul legii criticate nefiind unul determinat, fixat în mod clar și neechivoc. Legea criticată nu impune, prin normele sale, reguli sau principii generale clare, care să orienteze întreaga reglementare, aceasta fiind lacunară și cu privire la destinatarii săi și la conduita acestora, aceștia neputând fi precizați sau identificați prin intermediul dispozițiilor referitoare la organizarea manifestărilor pentru marcarea Zilei Tratatului de la Trianon.

Prin urmare, apreciem că sub aceste aspecte legea dedusă controlului Curții Constituționale încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, atât în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice, cât și în cea referitoare la calitatea legii, prin raportare la art. 3 alin. (1) coroborat cu art. 52 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

Așa cum rezultă din expunerea de motive, intenția inițiatorilor prevede că propunerea legislativă urmărește reglementarea măsurilor adecvate pentru marcarea corespunzătoare a acestei zile la nivel național și local, făcând totodată referire la importanța deosebită pentru națiunea română a documentului politic și juridic materializat prin Tratatul de la Trianon.

Așadar, din analiza motivelor care au stat la baza elaborării propunerii legislative, precum și a reglementărilor instituite prin art. 2 al legii supuse controlului de constituționalitate, reiese că scopul legii este acela de a scoate în evidență importanța respectivului Tratat prin organizarea unor manifestări cultural-educative și științifice. Considerăm că, în acest mod, scopul reglementării, imprecis determinat, riscă să rămână neatins întrucât organizarea respectivelor manifestări poate fi de natură să dea naștere unor evenimente contrare celor urmărite de legiuitor. Or, prin aceasta, apreciem că norma este precar construită, realizată într-o manieră neclară și imprevizibilă.

De asemenea, art. 2 alin. (2) din legea criticată prevede că autoritățile administrației publice centrale și locale pot sprijini material și logistic, din bugetele proprii, organizarea și desfășurarea manifestărilor prevăzute la alin. (1). Totodată, potrivit alin. (3) al aceluiași articol, instituțiile publice, din fonduri proprii, precum și organizațiile neguvernamentale și reprezentanții societății civile pot sprijini manifestările organizate de către autoritățile administrației publice centrale și locale. Așadar, deși se intenționează stabilirea cadrului normativ în care autoritățile și instituțiile publice pot acționa, textul de lege instituie doar o posibilitate, lăsând la alegerea autorităților și instituțiilor publice respective dacă să sprijine sau nu, din punct de vedere material și logistic, organizarea și desfășurarea manifestărilor respective. Astfel, apreciem că, prin aceste dispoziții, legea conține prevederi cu caracter de recomandare, fiind, prin acest mod, lipsită de efecte în aplicare.

De aceea, considerăm că această reglementare este lipsită de previzibilitate, întrucât nu rezultă cu claritate care este criteriul obiectiv ce poate orienta conduita acestor autorități, ceea ce este de natură să dea naștere unui subiectivism în aplicare cu privire la alocarea de sume din bugetele proprii dedicate respectivelor manifestări publice, instituțiile publice putând acționa discreționar în aplicarea acestor norme.

Prin urmare, având în vedere cele de mai sus și, îndeosebi, lipsa instituirii unor norme care să prevadă obligații clare și certe pentru finanțarea acestor manifestări publice, considerăm că legea dedusă controlului de constituționalitate este lipsită de claritate și previzibilitate, ceea ce poate determina incoerență și instabilitate în viitoarea sa aplicare.

Prin raportare la jurisprudența constituțională în materie, potrivit căreia soluțiile preconizate de un act normativ nu pot fi aplicate în mod aleatoriu, legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și obiective de aplicare, și având în vedere motivele mai-sus precizate, apreciem că legea conține, la art. 1 și 2, dispoziții care creează un cadru legislativ contrar principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, fapt ce este de natură să afecteze exigențele de calitate a legii, așa cum acestea își găsesc expresia în art. 1 alin. (5) din Constituție, raportat la Legea nr. 24/2000, după cum rezultă din interpretarea dată de instanța constituțională (Decizia nr. 1/2012, Decizia nr.681/2012 și Decizia 447/2013).

Mai mult de atât, stabilind o posibilitate și nu o obligație în sarcina autorităților/instituțiilor publice referitoare la finanțarea manifestărilor prevăzute prin legea criticată, legiuitorul instituie o normă ce nu se justifică obiectiv și rațional. Lăsând la latitudinea autorităților publice centrale și locale distribuirea fondurilor necesare sprijinirii respectivelor manifestări publice, se poate da naștere unor comportamente discriminatorii ale autorităților publice menționate, contrare

principiului constituțional al art. 16 alin. (1) referitor la egalitatea în drepturi a cetățenilor. Aceste prevederi pot fi de natură să stabilească un privilegiu pentru anumite autorități de la nivel local, în funcție de apartenența politică a acestora, creându-le posibilitatea de a aborda și manifesta un comportament diferențiat, subiectiv, în distribuirea respectivelor fonduri.

Art. 3 alin. (1) al legii deduse controlului de constituționalitate prevede că Guvernul și autoritățile administrației publice centrale și locale vor lua măsurile necesare pentru ca în această zi să fie arborat drapelul României, în conformitate cu prevederile Legii nr.75/1994 privind arborarea drapelului României, intonarea imnului național și folosirea sigiliilor cu stema României de către autoritățile și instituțiile publice, cu completările ulterioare.

Art. 3 din Legea nr. 75/1994 enumeră exhaustiv condițiile în care se poate arboră temporar drapelul României astfel: cu prilejul zilei naționale a României și al altor sărbători naționale, în locurile publice stabilite de autoritățile locale; cu ocazia festivităților și ceremoniilor oficiale cu caracter local național și internațional, în locurile unde acestea se desfășoară; cu prilejul vizitelor oficiale întreprinse în România de șefi de stat și de guvern, precum și de înalte personalități politice reprezentând principalele organisme internaționale interguvernamentale, la aeroporturi, gări, porturi și pe diferite trasee; în cadrul ceremoniilor militare, conform regulamentelor militare; cu ocazia desfășurării competițiilor sportive, pe stadioane și alte baze sportive și în timpul campaniilor electorale, la sediul birourilor, comisiilor electorale și al secțiilor de votare.

Din analiza comparativă a celor două articole de lege enunțate mai sus reiese faptul că obligația instituită în sarcina Guvernului și a autorităților administrației publice centrale și locale de a lua măsurile necesare pentru ca în ziua de 4 iunie, Ziua Tratatului de la Trianon, să fie arborat drapelul României nu se încadrează în niciuna din ipotezele normei prevăzute expres și limitativ la art. 3 din Legea nr. 75/1994. De aceea, considerăm că norma instituită la art. 3 alin. (1) din legea supusă controlului de constituționalitate nu este corelată cu dispozițiile acelor norme la care face trimitere, respectiv cu cele prevăzute la art. 3 din Legea nr. 75/1994, ceea ce este de natură să creeze neclarități și, prin aceasta, dificultăți în aplicare, aspect ce nesocotește cerințele de claritate și previzibilitate ale legii, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența constituțională cu privire la cerințele de calitate a legii, așa cum acestea își găsesc expresia în prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

3. Nerespectarea dispozițiilor constituționale ale art. 73 alin. (3) lit. t) prin raportare la art. 31 alin. (5)

Potrivit art. 3 alin. (2) din legea supusă controlului de constituționalitate, Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, în calitate de servicii publice, vor include în programele lor emisiuni ori aspecte de la manifestările dedicate acestei zile. Apreciem că această reglementare reprezintă o modificare implicită a dispozițiilor Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, lege cu caracter organic și, prin urmare, această intervenție legislativă ar fi trebuit să se realizeze, de asemenea, printr-o lege cu caracter organic.

Astfel, în conformitate cu art. 31 alin. (5) din Constituție, organizarea serviciilor publice de radio și televiziune se reglementează prin lege organică, legea adoptată în acest sens de Parlamentul României fiind Legea nr. 41/1994. Potrivit art. 1 din același act normativ, Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune sunt înființate ca servicii publice autonome de interes național, independente editorial, prin reorganizarea Radioteleviziunii Române.

Prin legea dedusă controlului de constituționalitate, prevederile Legii nr. 41/1994 referitoare la obiectul de activitate al celor două servicii publice sunt modificate implicit, stabilind în sarcina acestora și includerea în programele lor a emisiunilor ori a altor aspecte de la manifestările dedicate Zilei Tratatului de la Trianon. Având însă în vedere că această lege are caracter organic, orice modificare a sa, expresă sau implicită, care privește dispozițiile sale cu caracter organic și prin care se introduce o nouă obligație în sarcina acestor servicii și, implicit, o extindere a domeniilor de activitate trebuie să urmeze același regim.

În cazul de față, această cerință este una obligatorie, întrucât, din punct de vedere al criteriului material, normele privind obiectul de activitate al celor două societăți publice sunt esențiale și în legătură directă cu înființarea și organizarea serviciilor publice respective, aspecte ce le garantează acestora autonomia din punct de vedere organizațional și le conferă independența editorială.

În acest sens, Curtea Constituțională a stabilit că dacă textul Constituției dispune că înființarea, organizarea și funcționarea unei autorități se realizează prin lege organică, toate aspectele ce privesc autoritatea respectivă se realizează prin acea categorie de lege (Decizia nr. 52/2018).

De asemenea, în jurisprudența sa, instanța constituțională a subliniat că o derogare poate fi stabilită numai printr-o lege de aceeași natură cu aceea a legii de la care se derogă. Rezultă, pe cale de consecință, că printr-o lege ordinară nu se poate deroga de la o prevedere de natura legii organice, deoarece ar însemna ca,

printr-o asemenea derogare, legea ordinară să reglementeze în domenii rezervate de Constituție legii organice (Decizia nr. 6/1992 și Decizia nr. 88/1998).

Așadar, întrucât organizarea serviciilor publice de radio și de televiziune sunt rezervate, prin Constituție, domeniului legii organice, modificările legislative asupra acesteia pot opera numai printr-o normă de aceeași natură.

În concluzie, legea, prin modul în care a fost adoptată, încalcă dispozițiile constituționale referitoare la domeniile rezervate legilor organice stabilite de art. 73 alin. (3) lit. t) coroborate cu art. 31 alin. (5), cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru declararea zilei de 4 iunie *Ziua Tratatului de la Trianon* este neconstituțională în ansamblu.

**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**