

Către,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Domnului Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale a României

DOMNULE PREȘEDINTE,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României și art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deputații menționați în anexa atașată formulăm prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a *Legii pentru suspendarea rambursării creditelor (PL-x 132/2020)*, pe care o considerăm neconformă cu o serie de articole din Constituția României, pentru motivele expuse în continuare.

I. Situația de fapt

1. În data de 24.03.2020 a fost înregistrat la Senat, sub nr. b1 15/2020, ca inițiativă a unui grup de deputați și senatori, *Proiectul de lege pentru suspendarea rambursării creditelor*. În conformitate cu art. 75 alin. (1) teza a II-a din Constituția României, republicată, proiectul de lege a fost supus Senatului spre dezbateri și adoptare, ca prima cameră sesizată în acest domeniu.
2. Proiectul de lege a primit următoarele avize/raport la Senat:
 - **aviz favorabil**¹, cu observații și propuneri, din partea Consiliului Legislativ;
 - **aviz favorabil**² din partea Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări;
 - **aviz favorabil**³, cu amendamente, din partea Comisiei economice, industrii și servicii;
 - **raport favorabil**⁴, cu amendamente, din partea Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piața de capital

¹ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181LG.PDF>

² <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181CA12.PDF>

³ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181CA1.PDF>

⁴ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181CR.PDF>

3. Deși a fost solicitat, **nu a fost primit avizul Consiliului Economic și Social.**
4. În data de 31.03.2020, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat⁵, fiind înregistrate 86 voturi pentru, 27 împotriva și 17 abțineri.
5. În data de 01.04.2020, propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera Deputaților, sub nr. 132/01.04.2020.
6. În data de 02.04.2020 a fost adoptat Raportul Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, cu o serie de amendamente față de proiectul de lege.
7. În raport cu prevederile art. 75 alin. (1) din Constituție, **Camera Deputaților este Cameră decizională în această materie**, proiectul urmând să fie supus votului acestui for.
8. În data de 03.04.2020, legea a fost adoptată în Plenul Camerei Deputaților.

II. MOTIVE EXTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

II.1. Neconstituționalitatea în raport cu prevederile art. 1 alin. (4) și (5) coroborat cu art. 115 alin. (5) și (7) din Constituție

Prin **Decretul Președintelui României nr. 195/16.03.2020**, 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 30.03.2020, 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 nebancare anumitor categorii de debitori (în continuare, OUG nr. 37/2020)**, ca urmare a publicării sale în Monitorul Oficial nr. 261 din 30.03.2020 și a depunerii, spre aprobare, Senatului României, în aceeași zi. **Proiectul acestei Ordonanțe de Urgență s-a aflat, inițial, pe ordinea de zi a Sedinței Guvernului României din data de 26.03.2020⁶**, însă nu a fost publicat decât ulterior modificării sale în Sedința Guvernului României din 30.03.2020⁷.

Adoptarea acestei Ordonanțe de Urgență a Guvernului a reprezentat o **preocupare manifestă a autorității executive inclusiv anterior înscrierii pe ordinea de zi a Sedinței Guvernului din 26.03.2020**. Această preocupare rezultă din declarațiile reprezentanților Guvernului, făcute anterior adoptării acestui act normativ, în sensul pregătirii cadrului normativ optim pentru adoptarea unei astfel de Ordonanțe de Urgență, cu ascultarea tuturor actorilor implicați în punerea ei în aplicare, în special a reprezentanților mediului bancar.

Cu toate acestea, **prin Adresa înregistrată sub nr. 115/24.03.2020 la Biroul Permanent al Senatului⁸**, un grup de cinci senatori și deputați inițiatori a înaintat Biroului Permanent al Senatului, spre dezbateră și adoptare, în temeiul art. 74 din Constituția României,

⁵ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181FS.PDF>

⁶ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-proiectele-de-acte-normative-adoptate-de-guvern-in-edinta-din-26-martie-2020>

⁷ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/informatie-de-presa-privind-proiectele-de-acte-normative-adoptate-de-guvern-in-edinta-din-30-martie-2020>

⁸ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181AD.PDF>

Propunerea legislativă având ca obiect Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, având același obiect de reglementare cu cel al OUG nr. 37/2020. Conform ștampilei aplicate pe acest document, înregistrarea la Senat a operat sub nr. 181/30.03.2020.

Ulterior, în ședința din 31.03.2020, plenul Senatului a adoptat propunerea legislativă înregistrată sub nr. 181/30.03.2020, cu amendamente, și a trimis forma astfel adoptată către Camera Deputaților, în calitate sa de cameră decizională în această procedură legislativă.

Prin începerea procedurii legislative, odată cu înregistrarea la Senat, sub nr. 181/30.03.2020, a Propunerii legislative având ca obiect Legea pentru suspendarea rambursării creditelor spre Biroul Permanent al Senatului, **Parlamentul a intervenit în procedura demarată de Guvernul României, finalizată prin adoptarea OUG nr. 37/2020**, prin acte manifest împotriva *comportamentului constituțional loial*, de natură a crea incertitudine pentru destinatarii actelor normative în discuție, în fața unui potențial paralelism legislativ inacceptabil, cu încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (4) și (5), art. 115 alin. (5) și (7) din Constituția României.

În acest context, din perspectivă legală, potrivit dispozițiilor **art. 1 alin. (4) din Constituția României**, Statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor, în cadrul democrației constituționale, ceea ce implică o delimitare explicită a competențelor fiecăreia dintre autoritățile care constituie fiecare dintre cele trei puteri ale statului. Având în vedere raporturile de conlucrare dintre aceste autorități, separația și echilibrul puterilor implică și un **comportament constituțional loial** al acestora, în activitatea lor și în raport cu celelalte. În acest sens, art. 115 alin. (4) din Constituția României prevede că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

Astfel, cooperarea loială între Guvern și Parlament se manifestă inclusiv prin instituția delegării legislative și, implicit, prin posibilitatea Guvernului de a reglementa relațiile sociale în ipoteza în care aceasta reclamă urgență, în contextul unor situații sociale excepționale, precum cea existentă în România începând cu 16.03.2020.

Totodată, art. 1 alin. (5) din Constituția României prevede că **respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie**. Prin aceasta, autoritățile publice primesc sarcina de a respecta nu doar conținutul normelor prevăzute în Constituție, dar și a actelor normative, fie acestea organice sau ordinare.

Considerăm aplicabile, în primul rând, mai multe dispoziții normative de ordin constituțional și legal, pe care le vom expune în cele ce urmează.

Așa cum am arătat, ulterior adoptării OUG nr. 37/2020, acest act a fost depus spre aprobare Senatului României, conform **art. 115 alin. (5) din Constituția României**, care prevede astfel:

„(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând

norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1) ”.

Totodată, arătăm că, în conformitate cu dispozițiile **alineatelor (7) și (8) ale art. 115 din Constituția României:**

*„(7) **Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3) .***

(8) Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței”.

În plus, conform **jurisprudenței Curții Constituționale**⁹, aplicarea dispozițiilor art. 115 alin. (7) din Legea fundamentală implică posibilitatea Parlamentului, cu ocazia dezbaterii legii de aprobare a ordonanței de urgență intrate în vigoare, să aprobe ordonanța de urgență, chiar cu modificarea, completarea, abrogarea sau suspendarea unor dispoziții ale acesteia. Astfel, **legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației.**

Astfel, Parlamentul, cu prilejul adoptării legii de aprobare a OUG nr. 37/2020, urma să aibă posibilitatea modificării dispozițiilor prevăzute de această ordonanță de urgență. Or, soluția introducerii pe ordinea de zi a ședinței plenului Senatului și începerea procedurii legislative cu privire la Propunerea legislativă depusă la Senat sub nr. 181/30.03.2020 fiind neconstituțională, nelegală și lipsită de utilitate în contextul existenței acestei posibilități pentru autoritatea legiuitoare.

În al doilea rând, **Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede, la **art. 16**, următoarele:

„(1) 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. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

(2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

(3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare”.

Curtea Constituțională s-a pronunțat, în mai multe rânduri, cu privire la necesitatea evitării paralelismelor de reglementare, inclusiv recent, prin Decizia nr. 731/2019, prin care a reținut că: *”stabilirea în privința aceleiași situații premisă a unor consecințe juridice diferite, care se exclud reciproc, relevă o contradicție în concepția legiuitorului și nu poate fi acceptată.”*

Astfel, **Legea nr. 24/2000** impune, pe de o parte, evitarea oricărui paralelism legislativ cu ocazia elaborării de noi acte normative și, pe de altă parte, armonizarea actelor normative aflate în vigoare, în vederea eliminării paralelismelor legislative deja existente la data intrării în vigoare a acestei legi.

⁹ În acest sens, a se vedea Decizia Curții Constituționale a României (CCR) nr. 1 din 14.01.2015, publicată în M. Of. nr. 85/02.02.2015.

În al treilea rând, chiar **Regulamentul Senatului** prevede, la art. 89, următoarele:

„(2) 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”.

Astfel, chiar actul normativ de organizare a activității Senatului impune asigurarea unei priorități a dezbaterilor având ca obiect, în primul rând, ordonanțele de urgență (prin ipoteză, a proiectelor de lege de aprobare vizând ordonanțele de urgență, depuse la Senat), iar, apoi, a proiectelor de lege aflate în procedură de urgență. Or, un astfel de proiect de lege este și cel de aprobare a OUG nr. 37/2020, conform art. 115 alin. (5) din Constituția României.

În fapt, odată cu publicarea în Monitorul Oficial a OUG nr. 37/2020, aceasta a fost depusă și la Senat, în data de 30.03.2020, **aceeași zi în care a fost depusă și Propunerea legislativă înregistrată la Senat sub nr. 181/30.03.2020. Or, în Sedința plenului Senatului din 31.03.2020 a fost introdusă pe ordinea de zi și dezbătută doar propunerea legislativă nr. 181/30.03.2020, iar nu și Proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 37/2020.**

În ce privește **jurisprudența anterioară a Curții Constituționale** a României cu privire la conflictele de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Parlament, de cealaltă parte, arătăm că, deși nu este identificabilă o situație similară aflată, în trecut, pe rolul instanței de contencios constituțional, anumite considerente ale deciziilor anterior pronunțate de aceasta își pot găsi aplicabilitate și în contextul prezentei spețe.

Astfel, prin **Decizia nr. 1221/2008, publicată în M. Of. al României nr. 804/02.12.2008**, Curtea Constituțională a reținut, în considerente, următoarele:

„(...) 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.730 din 28 octombrie 2008, condițiile și criteriile de acordare a acestor creșteri salariale, Guvernul, prin intervenția sa ulterioară, intră în conflict cu prevederile art. 61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora «Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării»”.

Ipoteza avută în vedere în pronunțarea soluției din Decizia nr. 1221/2008 este aceea a emiterii de către Guvern a unei ordonanțe de urgență prin care, în fapt, acesta refuză explicit aplicarea și executarea unei legi votate de Parlament și promulgate de Președintele României, încălcând, astfel, comportamentul constituțional loial, rezultat din principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

În prezenta cauză, situația este una inversă, însă **principiile enunțate de Curtea Constituțională permit aplicarea tezei reciproce considerentului anterior citat.** Pentru a ajunge la această concluzie, trebuie să avem în vedere că **ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.**

De asemenea, cu privire la principiul cooperării loiale, Curtea Constituțională s-a pronunțat în numeroase cauze. Semnificativă este **Decizia nr. 765/2016 referitoare la**

obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România¹⁰, în cuprinsul căreia Curtea reamintește fundamentul acestui principiu, care derivă din prevederile art. 1 alin. (4) și alin. (5) din Constituție, în sensul că :

"48. (...) revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale [a se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 318 din 11 mai 2015, paragraful 30, sau Decizia nr. 681 din 23 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.000 din 13 decembrie 2016, paragraful 21]. De asemenea, în același sens, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a subliniat că scopul dispozițiilor constituționale este și acela de a permite buna funcționare a instituțiilor, în baza cooperării loiale dintre acestea [a se vedea Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012), paragraful 87]; aceste recomandări sunt reguli cu valoare de principiu și constituie premisele necesare exercitiului oricărei democrații constituționale [a se vedea Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 5 iulie 2013]."

Ca urmare a intrării în vigoare a Decretului Președintelui României nr. 195/16.03.2020, prin care a fost decretată, la nivel național, starea de urgență în fața riscului de infecție cu coronavirusul SARS-CoV-2, urmată de încuviințarea, de către Parlamentul României, prin Hotărârea nr. 3/2020, a măsurii adoptate prin acest Decret, autoritatea legislativă a României admite întrunirea condițiilor referitoare la urgență, care impun adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unor atingeri grave aduse interesului public, inclusiv prin măsuri de ocrotire a debitorilor, prin facilități precum cele prevăzute de OUG nr. 37/2020.

Având în vedere aceste aspecte, coroborate cu dificultățile procedurale specifice procedurii parlamentare, fie și această procedura de urgență, dublate de restricțiile sociale instituite în contextul răspândirii virusului SARS-CoV-2, de natură a îngreuna deliberarea specifică unei proceduri parlamentare, apare ca necesară adoptarea unor

¹⁰ Decizia CCR nr. 765/2016 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 134 din 21 februarie 2017.

măsuri precum cele ce fac obiectul OUG nr. 37/2020 pe calea ordonanțelor de urgență ale Guvernului, tocmai pentru a nu permite producerea unor vătămări iremediabile, ocazionate de întârzieri în adoptarea unor măsuri necesare, de interes public.

Astfel, având în vedere urgența de reglementare și toate împrejurările anterior dezvoltate, la fel de dăunătoare pentru interesul public și, totodată, împotriva conduitei impuse de un comportament constituțional loial, este intervenția Parlamentului, prin începerea unei proceduri legislative distincte – în afara procedurii de aprobare a ordonanței de urgență, prevăzută de Constituție –, **asupra unui domeniu reglementat pe calea unei ordonanțe de urgență a Guvernului, precum este intervenția Guvernului într-un domeniu reglementat prin lege de către Parlament, așa cum s-a reținut prin Decizia CCR nr. 1221/2008.**

Aceasta cu atât mai mult cu cât, așa cum s-a arătat, Parlamentul poate, cu prilejul dezbaterii Proiectului de lege de aprobare a OUG nr. 37/2020, inclusiv să modifice prevederile acesteia, însă într-un cadru reglementat chiar de Constituție, care exclude riscul nașterii unor paralelisme legislative.

Or, din analiza procesului legislativ, astfel cum rezultă din fișele celor două proiecte de acte normative, înregistrate la Senat, este evidentă încălcarea de către Parlament a principiului cooperării loiale în relația cu Guvernul, precum și a dispozițiilor legale evocate.

Din Fișa de la Senat a **Propunerii legislative pentru suspendarea rambursării creditelor (L 181/2020)**¹¹, rezultă că aceasta a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului la data de 24.03.2020 și a fost trimisă în data de 30.03.2020 la comisii, în vederea avizării. De asemenea, propunerea a fost trimisă la Consiliul Legislativ, în data de 27.03.2020, și a fost obținut avizul în data de 30.03.2020. Comisiile au discutat propunerea legislativă în zilele de 30.03.2020 și 31.03.2020, iar plenul Senatului a adoptat Propunerea legislativă în data de 31.03.2020.

Tot din Fișa de la Senat a **Proiectului de lege pentru aprobarea 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, depusă la Senat, rezultă că **acest proiect de lege a fost înregistrat la Senat la data de 30.03.2020 și trimis pentru aviz la Comisia economică, industriei și servicii, cu termen de avizare stabilit pe data de 31.03.2020**¹².

Semnificativ este faptul că, în data de 31.03.2020, Comisia economică, industriei și servicii nu a luat în dezbateră proiectul de lege pentru aprobarea OUG nr. 37/2020, deși adoptarea acestuia trebuia făcută tot în regim de urgență, conform art. 115 alin. (5) din Constituție. În schimb, această comisie a luat în dezbateră exclusiv propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, deși primise proiectul de lege pentru aprobarea OUG nr. 37/2020 și avea termen fixat pentru aviz în aceeași zi cu propunerea legislativă. Mai mult decât atât, din cuprinsul raportului acestei comisii, rezultă că propunerea legislativă a fost adoptată cu amendamente, care în mod vizibil sunt nemotivate și contrare conținutului normativ al OUG nr. 37/2020, cele mai elocvente amendamente fiind cele prin care se interzice capitalizarea dobânzii și se extinde aplicarea legii la "colectorii de creanțe". Mai mult decât atât, în aceeași zi de 31.03.2020, Plenul Senatului a adoptat legea.

¹¹ https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L181&an_cls=2020.

¹² https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=L170&an_cls=2020.

Este evident comportamentul neloial al Senatului care, în condițiile în care era sesizat în aceeași zi cu două proiecte, respectiv Proiectul de Lege pentru aprobarea OUG nr. 37/2020 și Propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, *care au același obiect de reglementare*, a dezbătut și a adoptat propunerea legislativă, cu amendamente vădit contrare OUG nr. 37/2020, alegând, însă, să lase în nelucrare proiectul de lege pentru aprobarea OUG nr. 37/2020, publicat în Monitorul Oficial și, astfel, intrat în vigoare, deși, în mod evident, 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 la data de 2.04.2020 și adoptată în Plen la data de 03.04.2020, de asemenea, în contra OUG nr. 37/2020 și, prin forța împrejurărilor, cu ignorarea existenței pe rolul Parlamentului a proiectului de lege pentru aprobarea OUG nr. 37/2020.

Vă rugăm să constatați că Legea este neconstituțională în ansamblul său deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituția României.

II.2. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Adoptarea legii cu lipsa unei motivări reale a necesității intervenției legiuitorului

Deși Parlamentul este organul legislativ suprem și unica autoritate legiuitoare a țării, acesta este ținut să respecte în procedura de legiferare dispozițiile Constituției, jurisprudența Curții Constituționale, precum și cadrul normativ relevant, astfel cum este și Legea nr. 24/2000. Încălcarea acestor dispoziții de către Parlament atrage neconstituționalitatea actului adoptat, în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, „În România, *respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”.

Cu privire la exigențele constituționale pe care le presupune art. 1 alin. (5) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe cazuri în sensul că respectarea normelor de tehnică legislativă instituite de Legea nr. 24/2000 constituie o garanție a calității legii de a cuprinde norme clare, predictibile, care să fie înțelese și aplicate corect de destinatarii lor¹³.

¹³ În acest sens, prin Decizia nr. 283/2014 referitoare la respingerea obiecției de neconstituționalitate a prevederilor art. 39 alin. (6), art. 42 alin. (1) și (10), art. 43 alin. (2), art. 48 alin. (1) și (8), art. 51 alin. (6), art. 57 alin. (6), art. 59 alin. (6), art. 62 alin. (2), art. 75 alin. (4), art. 77 alin. (4), art. 111 alin. (2) și art. 160 alin. (5) din Legea privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, precum și ale legii în ansamblul său, Curtea Constituțională a statuat că:

„Curtea reține faptul că, în jurisprudența sa, s-a mai pronunțat cu privire la critici de neconstituționalitate raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție prin prisma încălcării Legii nr. 24/2000. Astfel, în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea a mai arătat că deși ele „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 care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară**” (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 447 din 29 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013, sau Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 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 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013).

46. De altfel, o menționare riguroasă a jurisprudenței sale în această materie se regăsește în Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, prin care Curtea Constituțională și-a motivat soluția de constatare a neconstituționalității Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale,

În lumina acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, analizând modul în care s-a desfășurat procesul legislativ, precum și obiectul de reglementare, se constată că legea este neconstituțională, pentru că a fost adoptată cu încălcarea prevederilor Constituției, precum și ale Legii nr. 24/2000, în primul rând, în ce privește lipsa unei motivări reale a soluțiilor propuse.

În speță, legea a fost adoptată **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 Legea 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, chiar și pentru nespecialiști în domeniului economic, 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. Practic, timp de 9 luni de zile, entitățile creditoare vizate de lege vor fi lipsite atât de sursele de venit (ne referim la dobânzi), dar mai ales de propriile fonduri (capitalul împrumutat), aspecte ale căror impact financiar a fost întrutotul ignorat de inițiatorii proiectului de lege.

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*. În plus, aceeași *Expunere de motive* conține explicații neîntemeiate, precum: „*printre măsurile fiscal-bugetare prevăzute de prezenta propunere legislativă se regăsește suspendarea, la cerere, a obligației de restituire a împrumuturilor și dobânzilor aferente pentru creditele contractate de către persoanele fizice și companii*” – este de greu de înțeles cum intervenția legiuitorului în cadrul unui raport juridic de drept privat, materializată prin suspendarea obligațiilor uneia dintre părți, poate constitui o „*măsură fiscal-bugetară*”. Acestea din urmă pot lua felurite forme, precum scutiri, reduceri sau eșalonări de taxe și impozite, bonificații pentru plata acestora, stimulente, ajutoare, facilități sub forma unor garanții, însă niciuna dintre aceste măsuri nu prezintă puncte de convergență cu operațiunea juridică urmărită de inițiatorii legii.

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: „*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*”.

Totodată, încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, din perspectiva clarității și predictibilității legii, 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. În mod special, art. 30 alin. (2) din

precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică folosind și argumentul că nu s-a efectuat studiul de impact prevăzut de art. 5 alin. (1) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006. Curtea a reținut că o atare manieră de reglementare reliefa o lipsă de corelare cu dispozițiile Legii-cadru nr. 195/2006, ceea ce demonstra neîndeplinirea obligației care revenea Guvernului și Parlamentului în temeiul art. 5 alin. (1) din Legea-cadru nr. 195/2006, respectiv de a adopta legea criticată fără a fi realizate analizele de impact necesare.”

Legea nr. 24/2000 prevede că **”(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse.”**, în timp ce la art. 31 alin. (1) se arată că:

„Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

- a) **motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;**
- b) **impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;**
- c) **impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;**
- d) **impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;**
- e) **consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;**
- f) **activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;**
- g) **măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale.”**

Din prevederile indicate rezultă, pe de o parte, caracterul obligatoriu al studiului de impact, iar pe de altă parte, domeniile în legătură cu care acesta trebuie efectuat (efectele asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, efectele sociale, economice, legislative pe care propunerea le poate genera). Un studiu de impact ar trebui să cuantifice efectele negative asupra lichidității și solvabilității băncilor, dar și asupra consumatorilor, companiilor și economiei în ansamblu prin reducerea drastică a creditării. Includerea debitorilor ale căror expuneri înregistrau deja restanțe la plată la momentul declarării stării de urgență nu se încadrează printre măsurile care beneficiază de o aplicare flexibilă a cerințelor de reglementare conform recomandărilor autorităților bancare europene și naționale. Existența întârzierilor la plată indică probleme financiare cu care debitorii se confruntau și înainte de declararea stării de urgență, care nu au legătură cu pandemia, iar orice facilitare/ măsură de restructurare acordată acestor debitori este de natură să afecteze imediat poziția de solvabilitate a instituțiilor bancare. Executările silite începute anterior

intrării în vigoare a legii nu au nicio legătură cu declararea stării de urgență sau efectele economice ale pandemiei. Se excede scopul declarat al legii și se generează un impact major negativ prin creșterea necesarului de provizioane și capital suplimentar.

Curtea Constituțională a constatat recent, prin **Decizia nr. 139/2019**, faptul că lipsa unui studiu de impact pentru fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative astfel încât actul normativ să răspundă „unor nevoi sociale reale și dreptății sociale” generează neconstituționalitatea întregului act normativ: *”Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate”*. În considerentele deciziei amintite s-a reținut că *„nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora”, „nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic”, „nu rezultă eventualele consultări care ar sta la baza propunerii legislative”*. Considerentele reținute de Curtea Constituțională în Decizia 139/2019 sunt aplicabile *mutatis mutandis* și cu privire la Legea analizată, **lipsind orice fundamentare a soluțiilor legislative și orice lămurire cu privire la aspecte esențiale privind reglementările introduse.**

Este de domeniul evidenței că **nu a existat o fundamentare temeinică a inițiativei legislative**. Din instrumentul de motivare a Legii nu reiese în vreun fel care este rațiunea pentru care s-au adoptat măsurile, de ce este necesară o anumită durată a acestora, în ce măsură răspund aceste măsuri unei nevoie reale de protecție și cum se vor aplica acest măsuri.

În primul rând, Expunerea de motive se limitează la a enumera, generic, măsurile dispuse de către autorități în contextul adoptării Decretului Președintelui României nr. 195/16.03.2020, prin care 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.

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, astfel cum sunt definiți de lege; 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.

În al doilea rând, în Expunerea de motive a legii nu se prezintă vreun argument prin care să se justifice *necesitatea* acestei puternice intervenții a legiuitorului, **în raport cu o eventuală insuficiență a actualului cadru legislativ din România, precum și în raport cu realitățile economice și financiare din România.**

Aceasta cu atât mai mult cu cât prezenta lege 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 (OUG nr. 52/2016¹⁴) fie cele generale (Codul civil), care reglementează astfel de situații, *dar chiar* și de reglementarea recentă, din OUG nr. 37/2020 privind acordarea unor facilități pentru

¹⁴ 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

creditele acordate de instituții de credit și instituții financiare nebancare anumitor categorii de debitori.

În acest sens, legea analizată prezumă absolut imposibilitatea în care s-ar afla toți debitorii enumerați la art. 1 lit. b), persoane fizice sau persoane juridice, indiferent dacă aceștia sunt sau nu afectați de măsurile enumerate generic în expunerea de motive, referitoare la întreruperea activității în anumite sectoare de activitate, în contextul adoptării Decretului Președintelui României nr. 195/16.03.2020, prin care 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.

Pe baza acestei prezumții legale absolute, legea analizată prevede că, la simpla cerere a debitorilor, se suspendă de drept, nediferențiat, obligațiile decurgând din contractele de credit, până la data de 31 decembrie 2020.

Totodată, Expunerea de motive nu arată de ce s-a dovedit a fi necesară o astfel de reglementare expresă, în ciuda soluțiilor recent stabilite de OUG nr. 37/2020, care reglementează tocmai raporturile dintre debitori și creditorii financieri, în situația generată de circumstanțele excepționale create de focarul SARS-CoV-2, în care întreprinderile mici și mijlocii se confruntă cu o lipsă severă de lichiditate, iar persoanele fizice sunt afectate prin diminuarea veniturilor, domeniul de aplicare *rationae personae* fiind aproape identic atât în cazul OUG nr. 37/2020, cât și în cazul legii analizate¹⁵.

Mai mult, din Expunerea de motive nu rezultă nici de ce, în cazul creditelor care înregistrează restanțe sau care au fost cesionate, nu ar fi suficiente, în funcție de situația fiecărui debitor în parte, dispozițiile speciale privind protecția consumatorilor cuprinse în OUG nr. 52/2016 în ce privește raportul cu consumatorii aflați în dificultate de plată, astfel:

- (i) În situația în care un consumator se află în dificultate de plată, creditorul și consumatorul trebuie să conlucreze pentru a stabili motivele apariției dificultăților și pentru a se lua măsuri adecvate de către creditor **(art. 46 din OUG nr. 52/2016);**
- (ii) În situația în care consumatorul se confruntă cu dificultăți la plată, **creditorul are obligația** de a avea în vedere circumstanțele individuale ale consumatorului, drepturile și interesele acestuia, urmând ca, în funcție de aceste criterii să îi propună soluții pentru deblocarea situației respective și evitarea declarării scadenței anticipate. Soluțiile oferite de creditor pot include (art. 48 alin. 1 și 2):
 - refinanțarea totală sau parțială a contractului de credit utilizând una din ofertele curente ale creditorului;
 - prelungirea duratei contractului de credit;
 - schimbarea tipului contractului de credit;
 - **amânarea plății sumei totale sau parțiale a ratei de rambursare pentru o perioadă;**
 - schimbarea ratei dobânzii;
 - **oferirea unei perioade fără plăți;**
 - **reducerea pe perioade scurte a ratei;**

¹⁵ Art. 1 - b) debitori - persoane 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, profesiile liberele 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;

- consolidarea mai multor credite care poate oferi un termen mai lung de creditare și o rata mai mică;
 - rescadențarea ratelor;
 - reeșalonarea ratelor;
 - conversia creditelor.
- (iii) **Creditorul are obligația** de a depune diligențe în vederea prevenirii declanșării scadenței anticipate și a procedurii de executare silită, precum și de a face dovada acestor diligențe în vederea inițierii acestor proceduri. În acest scop, după înregistrarea unui număr de 60 de zile consecutive de restanță, creditorul va depune diligențele necesare pentru a transmite în scris consumatorului soluțiile propuse pentru achitarea debitului, corespunzătoare situației sale, comunicată anterior creditorului (**art. 50 din OUG nr. 52/2016**);
- (iv) **Consumatorul, oricând pe durata derulării contractului, în mod preventiv, poate solicita în mod direct creditorului să-i propună una dintre aceste soluții chiar și în situația în care NU înregistrează restanțe, dar face dovada iminenței neplății sau a unei situații dificile (50 alin. 4 din OUG nr. 52/2016).**

Din moment ce aceste măsuri sunt reglementate și aplicate chiar pentru ipoteza în care debitorul face dovada iminenței plății sau a unei situații dificile, iar soluțiile reglementate de lege se referă la amânarea ratelor sau la oferirea unei perioade fără plăți, rezultă că reglementarea adusă prin legea analizată este inutilă și face în mod nepermis și nelegal abstracție de ansamblul reglementărilor de lege lata.

Mai mult, având în vedere ampla reglementare a soluțiilor care pot fi aplicate în astfel de situații prin legea specială, este evident că legea analizată nu respectă normele de tehnică legislativă de la art. 6, art. 20 și de la art. 30 - 31 din Legea nr. 24/2000, care impun motivarea necesității soluțiilor oferite de noul act normativ, în contextul legislației în vigoare.

De aceea, în viziunea instanței de control constituțional, „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 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013).

În concluzie, este de domeniul evidenței că nu a existat o fundamentare reală a inițiativei legislative, 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 dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și normele de tehnică legislativă de la art. 6 alin. (1) și (2), art. 20 și art. 30 alin. (2), art. 31 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 fapt pentru care vă rugăm să constatați neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

II.3. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 1. alin. (5) din Constituție. Adoptarea Legii fără consultarea prealabilă a Băncii Naționale a României

Potrivit art. 3 alin. 2) din Legea nr. 312/2004: „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”. Așadar, potrivit dispozițiilor

imperative citate, adoptarea unor acte normative în domenii care fac obiectul atribuțiilor Băncii Naționale a României se poate face numai după solicitarea avizului acestei instituții, mai ales că băncile sunt Infrastructuri Critice Naționale.

În sensul caracterului imperativ al obligației la care am făcut referire trebuie avute în vedere și prevederile art. 9 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: *"În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării"*,

În speță, **un asemenea aviz al BNR nu a fost solicitat** în cadrul procedurii parlamentare, consemnarea acestui fapt regăsindu-se inclusiv în avizul Consiliul Legislativ: *"În raport cu dispozițiile propuse, menționăm că este obligatorie solicitarea avizului băncii centrale, conform prevederilor art. 3 alin. 20 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, cu modificările ulterioare, instrumentul de prezentare și motivare urmând a fi completat în mod corespunzător"*.

Or, jurisprudența Curții Constituționale este clară în ceea ce privește efectele încălcării prevederilor normative ce impun obținerea unor aviz obligatoriu în procedura de legiferare: *"Curtea a mai subliniat în jurisprudența sa 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, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării"*¹⁶.

De altfel, Curtea s-a pronunțat în mod expres cu privire la **caracterul obligatoriu al avizului BNR și la consecința neconstituționalității actului normativ adoptat în absența unui asemenea aviz**: *"Așadar, 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"*¹⁷.

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**. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege 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, după cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 139/2019.

Pe lângă toate cele expuse mai sus, semnalăm faptul că recenta adoptare de către executiv a OUG nr. 34/2020 nu poate avea drept consecință înlăturarea unor obligații imperative stabilite prin lege, cum este aceea de a obține avizul BNR, obligații care dobândesc un caracter constituțional în procesul legislativ. Potrivit art. 1 pct. 5 din OUG nr. 34/2020, în cuprinsul OUG nr. 1/1999 se introduce se introduce art. 33¹ cu următorul conținut: *"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"*. În primul rând, propunerea legislativă în

¹⁶ A se vedea Decizia nr. 393/2019

¹⁷ A se vedea Decizia nr. 414/2019 par. 106

discuție a fost înregistrată la Senat înainte de intrarea în vigoare a OUG 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, impusă de prevederile art. 3 alin. 2) din Legea nr. 312/2004, nu constituie o procedură care să țină de *transparența decizională* (reglementată de Legea nr. 52/2003) și nici de *dialogul social* (instituție ce face obiectul de reglementare al Legii nr. 62/2011), ci reprezintă o obligație cu valoare constituțională, art. 1 alin. (3) și (5) astfel cum au fost interpretate de Curtea Constituțională impunând ca „*exigențele de ordin procedural, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării*”.

II.4. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 1 alin. (3) și (5) coroborat cu art. 141 din Constituție. Adoptarea legii fără obținerea prealabilă a avizului Consiliului Economic și Social

Articolul 141 din Constituție instituie Consiliul Economic și Social (CES) ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, în domeniile stabilite prin legea sa organică. Instituindu-se chiar prin Constituție rolul lui de organ pe lângă Parlament, ca putere legislativă, este evident că CES a fost conceput ca un organ cu atribuții în domeniul legislativ și dă expresie constituțională caracterului democratic al legiferării.

Chiar dacă are un rol consultativ, Consiliul Economic și Social este un **organ constituțional, pe lângă Parlament**, ale cărei atribuții sunt instituite printr-o **normă cu putere constituțională care trebuie respectată în procesul de legiferare**. Avizul CES este consultativ, doar în sensul că organul care legiferează nu este ținut de avizul pozitiv sau negativ al CES, dar avizul este obligatoriu, în sensul că trebuie să existe în procesul de legiferare în domeniile prevăzute de legea organică a CES.

Prin urmare, legiferarea într-un domeniu în care este obligatorie consultarea CES, în lipsa avizului CES, constituie un viciu de neconstituționalitate a legii. În caz contrar, dacă s-ar considera că Parlamentul și Guvernul pot oricând adopta legi cu ignorarea acestui organ, s-ar anihila însăși existența acestuia ca **organ cu atribuții constituționale în domeniul "Economiei și finanțelor publice"**, astfel cum este reglementat în **Titlul IV din Constituție, care are rolul de a garanta, în cadrul unui proces democratic de legiferare, că legile nu instituie soluții arbitrare, discreționare, mai ales atunci când au un impact economic major**.

În speță, **Legea a fost adoptată de Senat fără obținerea avizului prealabil al Consiliului Economic și Social**. Potrivit art. 2, alin. (1) 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, conform art. 2, alin. 2 din Legea nr. 248/2013).

În cauză, în data de 24.03.2020 a fost inițiată procedura legislativă în Senat prin trimiterea solicitării de aviz din partea Consiliului Economic și Social (CES), Consiliului Legislativ (CL) și Guvern. În ciuda faptului că CES are la dispoziție conform legii un termen de 10 zile de emitere aviz, în data de 30.03.2020 a fost declanșată procedura de avizare a inițiativei legislative, iar în data de 31.03.2020 a fost emis raportul comisiei raportoare, iar plenul Senatului, în aceeași zi, a adoptat propunerea legislativă.

De asemenea, potrivit art. 93 din Regulamentul Senatului, propunerea legislativă intră în procesul legislativ după primirea avizelor de la Consiliul Legislativ și de la CES.

Este adevărat că, în practica Curții Constituționale s-a decis că legea este neconstituțională în măsura în care nu s-a solicitat avizul CES (Decizia nr. 139/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar), 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, atunci s-a ajunge să se lipsească de conținut însăși condiția avizului.

Prin urmare, conform textului de la 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. Or, în ce privește legea analizată, deși a fost solicitat avizul CES la data de 24.03.2020, acesta nu a fost acordat.

În condițiile în care prin dispozițiile Legii sunt reglementate chestiuni ce afectează profund drepturile creditorilor din contractele de împrumut, lipsindu-i pe aceștia de veniturile aferente unei perioade însemnate de timp, rezultă că era obligatorie consultarea Consiliului Economic și Social și obținerea avizului acestuia. Independent de natura juridică a avizelor emise de Consiliu, **obținerea acestora constituie o obligație inderogabilă în cadrul procesului legislativ.**

În sensul celor arătate mai sus facem trimitere la jurisprudența recentă a Curții Constituționale, care a reținut într-o serie de hotărâri¹⁸ atât obligativitatea emiterii avizului Consiliul Economic și Social în domeniul de reglementare precum cel ce face obiectul prezentei cauze, cât și consecința lipsei acestuia: neconstituționalitatea legii în ansamblul acesteia. Cu privire la inaplicabilitatea prevederilor OUG nr. 34/2020, considerațiile expuse în secțiunea anterioară își mențin aplicabilitatea și în ceea ce privește avizul Comitetului Economic și Social.

Așadar, ignorarea rolului Consiliului Economic și Social în cadrul procesului legislativ, precum și lipsa avizului acestuia cu privire la Lege constituie o **încălcare atât a art. 141 din Constituție**, care reglementează rolul Consiliului de organ consultativ al Parlamentului și Guvernului, în domeniile stabilite prin legea sa organică, cât și a **principiului legalității**, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție.

II.5. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 1 alin. (3) – (5) din Constituție. Paralelismul de acte normative și contradicțiile legii cu OUG nr. 37/2020.

Pentru a demonstra paralelismul legislativ și contradictorialitatea ireconciliabilă a normelor din OUG nr. 37/2020 cu normele adoptate de Senatul României în data de 31.03.2020, am procedat la o **analiză comparată** a dispozițiilor OUG nr. 37/2020 cu forma Propunerii legislative criticate, astfel cum aceasta a fost supusă votului plenului Camerei Deputaților, ca for decizional, în data de 03.04.2020.

Așa cum am indicat și anterior, conform art. 115 alin. (5) din Constituția României, o condiție a intrării în vigoare a unei ordonanțe de urgență este depunerea sa spre dezbatere, în procedură de urgență, la Camera competentă să fie sesizată, astfel încât, în baza alin. (7) al aceluiași articol, Parlamentul să aprobe sau să respingă ordonanța astfel adoptată printr-o lege.

¹⁸ A se vedea Deciziile nr. 139/2019, 140/2019 și nr. 141/2019,

Prin legea de aprobare a ordonanței, Parlamentul poate modifica dispozițiile ordonanței de urgență, chiar în mod substanțial, însă cu cerința respectării dispozițiilor Legii nr. 24/2000, așa cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale. Așadar, **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 ignoră Proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență, depus spre dezbateri la Camera competentă a Parlamentului, și alege să procedeze doar la dezbateri Propunerii legislative privind o lege cu același obiect de reglementare, ba chiar propunând modificarea propunerii legislative prin amendamente identice în conținut cu dispozițiile prevăzute de ordonanța de urgență.**

Acest comportament constituțional neloial, evident în cazul procedurii privind Propunerea legislativă referitoare Legea de suspendare a rambursării creditelor, conduce la o **lipsă de claritate în reglementare și, totodată, la o lipsă de securitate juridică și predictibilitate în raporturile juridice civile,** cu atât mai periculoase în contextul economic și social actual, motiv pentru care aceste consecințe trebuie sancționate de instanța de contencios constituțional.

În baza analizei comparative realizate, rugăm Curtea să observe că **între cele două forme ale reglementării,** respectiv OUG nr. 37/2020 și forma Propunerii legislative supusă votului Camerei Deputaților, **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, în cazul raporturilor sociale pe care le reglementează, dificilă, lipsită de predictibilitate și claritate și, după cum vom vedea, chiar discriminatorie.

În primul rând, cu privire la **sfera noțiunii de creditor** avută în vedere în fiecare dintre cele două acte analizate, observăm că, spre deosebire de OUG 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 creanțe.** Astfel, pe lângă instituțiile de credit și instituțiile financiare nebancare, este prevăzută o categorie distinctă, a entităților înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor, fără ca această modificare să fie motivată sau corelată, din punct de vedere al reglementării, cu restul dispozițiilor Propunerii legislative. 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.

În al doilea rând, cu privire la **sfera noțiunii de debitor** avută în vedere în fiecare dintre cele două forme ale reglementării, observăm că, există neconcordanță cu privire la categoriile incluse în această noțiune. Astfel, **spre deosebire de OUG nr. 37/2020, 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 nu este motivată prin actele de modificare a Propunerii legislative.** Celelalte elemente ale sferelor noțiunii de debitor, prevăzute de OUG nr. 37/2020 și de forma Propunerii legislative supusă votului Camerei Deputaților, sunt similare.

În al treilea rând, cu privire la durata suspendării obligației de plată a ratelor de credit, OUG 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 31.12.2020. Ca urmare a amendamentelor adoptate de Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților **conținutul Propunerii legislative a fost modificat, căpătând o formă asemănătoare cu a reglementării prevăzute de OUG nr. 37/2020** în ce privește dispozițiile art. 2 alin. (1) ale fiecărui act, diferențele de limbaj folosit în teza finală a articolului din Propunerea legislativă nefiind de natură a conduce la o aplicare diferită a dispoziției normative.

În al patrulea rând, spre deosebire de OUG nr. 37/2020 și de forma inițială a Propunerii legislative, **forma adoptată de Camera Deputaților prevede suspendarea** – de drept, deducem pe calea interpretării, în absența vreunei cereri formulate – a **tuturor procedurilor de executare silită**, inclusiv urmărirea silită a bunurilor mobile, urmărirea silită imobiliară și popririle de orice fel, începute anterior intrării în vigoare a legii, până în data de 31.12.2020, conform art. 2 alin. (4) al formei legii adoptate de Camera Deputaților în data de 03.02.2020.

În al cincilea rând, cu privire la persoanele eligibile de a beneficia de dispozițiile acestei reglementări, apar mai multe neconcordanțe între cele două forme analizate.

Astfel, **OUG nr. 37/2020**, în vigoare la acest moment, 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, forma legii adoptate de Camera Deputaților arată, la art. 3, că sunt eligibili debitorii care (i) **nu înregistrează întârzieri 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 debitorilor 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 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**.

Această diferență de reglementare, în absența oricăror dispoziții tranzitorii, de asanare a cadrului legal aplicabil relațiilor sociale reglementate, în prezent, prin OUG nr. 37/2020, este de natură a afecta siguranța raporturilor juridice dintre creditori și debitori și, totodată, de a crea premisele unei aplicări discriminatorii a dispozițiilor legale. Avem în vedere o situație diferită între debitorii care s-au prevalat de dispozițiile OUG 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, pe de o parte, și debitorii care vor face astfel de solicitări ulterior eventualei intrări în vigoare a Propunerii legislative, pe de altă parte.

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 discriminator pentru acești debitori**.

Cu alte cuvinte, debitorii care au formulat (sau formulează) cererea de suspendare sub incidența OUG nr. 37/2020 trebuiau (respectiv, trebuie) să îndeplinească condițiile prevăzute de această reglementare, pe când debitorii care vor formula cererea de suspendare ulterior eventualei intrări în vigoare a reglementării prevăzute de Propunerea legislativă vor trebui să îndeplinească condițiile prevăzute de aceasta. Or, **acești debitori au în vedere raporturi de creditare născute anterior ambelor forme ale reglementării, în raport cu care urmăresc să se prevaleze de efectul suspensiv prevăzut de ambele reglementări analizate, însă vor putea beneficia de acest efect doar cu respectarea unora sau altora dintre condiții, în funcție de reglementarea în vigoare la momentul solicitării acestei suspendări, fără ca această diferență să fie justificată obiectiv, întrucât nu există nicio motivare a condițiilor, modificate prin amendamente, prevăzute de Propunerea legislativă.**

În al șaselea rând, cu privire la **termenul în care poate fi trimisă solicitarea de suspendare a obligației de plată a creditelor**, OUG nr. 37/2020 impune respectarea unui termen de 45 de zile de la intrarea în vigoare a acesteia. Pe de altă parte, forma legii adoptate de Camera Deputaților nu prevede un astfel de termen. Acest aspect a fost lăsat nereglementat în mod intenționat, având în vedere forma inițială a Propunerii legislative, care prevedea, în mod expres, un termen pentru depunerea cererii de suspendare de către debitor. 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 creditori.

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**, arătăm că OUG 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, deși de Propunerea legislativă adoptată de prima cameră a Parlamentului pot beneficia și debitorii care nu sunt persoane fizice. Astfel, în prezent, singura condiție ce va trebui îndeplinită de către această categorie de debitori, conform Propunerii legislative, este aceea a depunerii unei declarații 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.

În al optulea rând, arătăm că OUG nr. 37/2020 prevede, la art. 5, că **Statul român urmează să garanteze, în procent de 100%, plata dobânzii prevăzute la art. 4 alin. (2) al acestei ordonanțe, respectiv dobânda aferentă 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.

În acest sens, prin OUG nr. 37/2020, Ministerul Finanțelor Publice este autorizat să mandateze F.N.G.C.I.M.M. în vederea emiterii de scrisori de garanție în numele și în contul statului în favoarea creditorilor. Ordonanța a prevăzut, totodată, sursa de plată a acestor garanții și a prevăzut că creanțele rezultate din plata lor sunt creanțe bugetare, care se vor recupera de la debitori prin Agenția Națională de Administrare Fiscală. 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.

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 OUG nr. 37/2020 prin care Statul român se angajează să garanteze plata respectivelor creanțe de către debitorii beneficiari ai ordonanței de urgență.

Astfel, perspectiva abrogării implicite a OUG nr. 37/2020, ca urmare a intrării în vigoare a Legii 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.

Având în vedere toate cele expuse în prezentul capitol, trebuie să se constate, *pe de o parte*, că Parlamentul, cu ignorarea voită a Proiectului de lege privind aprobarea OUG nr. 37/2020, a început o procedură legislativă distinctă cu privire la o Propunere legislativă având același obiect de reglementare, al cărei conținut a fost modificat prin numeroase amendamente, dintre care unele reprezentând preluări vădite ale conținutului OUG nr. 37/2020, iar *pe de altă parte*, Propunerea legislativă aflată în procedura legislativă parlamentară este aptă să dea putere de lege unor prevederi ireconciliabile cu actualul cadru reglementar al relațiilor sociale prin care debitorii sunt beneficiarii unor măsuri de suspendare a obligației de plată a ratelor de credit, fără să prevadă totodată, dispoziții de asanare a acestor dispoziții contradictorii, în dauna destinatarilor acestei reglementări.

Dintre toate aceste necorelări ale reglementării, prezintă relevanță deosebită cele referitoare la sfera noțiunilor de creditor și debitor, la condițiile pe care debitorii trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de facilitățile acordate de stat, la termenul în care debitorii pot formula cererile de suspendare a obligației de plată a ratelor de credit și la capitalizarea dobânzii. Totodată, există incertitudini cu privire la aplicare, în completare a dispozițiilor OUG nr. 37/2020 cu privire la garantarea, de către stat, a unor creanțe izvorâte din contractele de credit. **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) și dispozițiilor legale prevăzute de Legea nr. 24/2000.**

În sensul celor indicate mai sus, arătăm că **Legea nr. 24/2000 impune mai multe reguli de tehnică legislativă, incidente în situația anterior descrisă, norme care impun rigoare în reglementarea legislativă.** Dintre dispozițiile acestei legi, relevante pentru analiza situației descrise prin prezenta sunt următoarele:

„Art. 2: Tehnica legislativă

(1) Tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ.

Art. 3: Respectarea normelor de tehnică legislativă

(1) Normele de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă, la elaborarea și adoptarea ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și la elaborarea și adoptarea actelor normative ale celorlalte autorități cu asemenea atribuții.

Art. 6: Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative

(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu

ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare.

(3) Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz.

Art. 16: Evitarea paralelismelor

(1) În procesul de legiferare este **interzisă instituirea acelorași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.** Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

(2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi **înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.**

(3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare.

Art. 17: Asanarea legislației

În vederea asanării legislației active, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări **abrogarea expresă a dispozițiilor legale căzute în desuetudine sau care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată.**

Art. 23: Stabilirea soluțiilor legislative

(...)

(2) **Soluțiile legislative avute în vedere trebuie să prezinte sufețe pentru a realiza îmbinarea caracterului de stabilitate a reglementării cu cerințele de perspectivă ale dezvoltării sociale.**

Art. 24: Sfera de cuprindere a soluțiilor preconizate

(1) **Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.**

(2) Pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare se vor lua în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, folosindu-se fie enumerarea situațiilor avute în vedere, fie formulări sintetice sau formulări-cadru de principiu, aplicabile oricăror situații posibile.

Art. 26: Soluții pentru situații tranzitorii

Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

Astfel, Legea aprobată de Camera Deputaților este viciată sub mai multe aspecte, în lumina dispozițiilor Legii nr. 24/2000, citate anterior, astfel:

- cuprinde **dispoziții contradictorii reglementării din OUG nr. 37/2020, fără să prevadă modalități de corelare între reglementări și soluții tranzitorii,** având în

vedere că reglementarea propusă în Parlament afectează raporturi aflate, în prezent, sub incidența OUG nr. 37/2020, iar **prin aceasta, Legea încalcă dispozițiile articolelor 3, 6, 16 și 26 din Legea nr. 24/2000.**

În concret, avem în vedere dispozițiile art. 1, art. 2 alin. (3), art. 3 și art. 4 ale Legii, astfel cum aceasta a fost aprobată de Camera Deputaților, în urma amendamentelor admise. Prin aceste dispoziții sunt avute în vedere **definiții diferite ale noțiunilor folosite**, pe de o parte, în OUG nr. 37/2020 și, pe de altă parte, în Propunerea legislativă, sunt **indicate condiții diferite de aplicabilitate ale dispozițiilor** propuse prin Propunerea legislativă, față de condițiile prevăzute de OUG nr. 37/2020 și **sunt prevăzute soluții antagonice cu privire la capitalizarea dobânzii** corespunzătoare sumelor scadente, a căror plată urmează să fie suspendată.

- **nu au fost avute în vedere soluții de corelare ale dispozițiilor contradictorii din cele două acte**, sub forma prevederii unor dispoziții tranzitorii sau a abrogării dispozițiilor contradictorii prevăzute în OUG nr. 37/2020, ca urmare a intrării în vigoare a Legii ce face obiectul propunerii legislative analizate, iar, **prin aceasta, Propunerea legislativă încalcă dispozițiile articolelor 17 și 26 din Legea nr. 24/2000.**

Arătăm, în acest context, că OUG nr. 37/2020, intrată în vigoare în data de 30.03.2020, a produs deja efecte în circuitul civil, astfel că intrarea în vigoare a unui nou act normativ, având același obiect de reglementare, dar care conține dispoziții contradictorii, necorelate cu cele ale OUG nr. 37/2020, este aptă să supună incertitudinii raporturile juridice născute sub imperiul ordonanței de urgență.

- **Legea nu prevede dispoziții suficiente pentru acoperirea întregii problematice a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare**, nefiind astfel evitate lacunele legislative, **cu încălcarea dispozițiilor articolelor 23 și 24 din Legea nr. 24/2000.**

Așa cum am arătat anterior, Propunerea legislativă nu prevede dispoziții aplicabile raporturilor dintre debitori și entitățile înregistrate care desfășoară activitatea de recuperare a creanțelor, pe de o parte, și nici nu prevede un mecanism compensatoriu ca urmare a limitării dreptului fundamental de proprietate al creditorilor asupra creanțelor lor, cerință impusă de art. 53 din Constituție, așa cum prevede, în schimb art. 5 din OUG nr. 37/2020. Această din urmă prevedere, aflată în prezent în vigoare, este supusă incertitudinii sub aspectul unei abrogări implicite ca urmare a intrării în vigoare a legii ce face obiectul Propunerii legislative analizate, incertitudine marcată de absența oricăror dispoziții tranzitorii, care să prevadă soarta normelor prevăzute de ordonanța de urgență și a efectelor produse de acestea.

Raportul nr. XXII/157/31.03.2020¹⁹, prin care au fost adoptate mai multe amendamentele cu privire la propunerea legislativă pentru suspendarea rambursării creditelor, nr. L181/2020, de către Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital, respectiv **Raportul nr. 4c-2/238/02.04.2020²⁰**, 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.**

¹⁹ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2020/20L181CR.PDF>

²⁰ <http://www.cdep.ro/comisii/buget/pdf/2020/rp132.pdf>

Pe lângă contradicțiile ireconciliabile în reglementare, indicate în cadrul secțiunii anterioare, arătăm că nici forma inițială a Propunerii legislative privind Legea pentru suspendarea rambursării creditelor, nici forma adoptată de Parlament nu prevăd modificări aduse Ordonanței de urgență nr. 37/2020 ori abrogarea acesteia. Această omisiune va permite, în eventualitatea promulgării legii, în actuala sa formă, necorelată cu OUG nr. 37/2020, aplicarea unor reglementări având același obiect, dar care conțin dispoziții contradictorii, cu nerespectarea dispozițiilor constituționale și ale Legii nr. 24/2000.

II.6. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 74 alin. (5), art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (2), coroborate cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. Modalitatea de adoptare a legii

Apreciem că procedura utilizată pentru adoptarea proiectului de lege contravine **art. 74 alin. (5), art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (2), coroborate cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție**. În esență, 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, ignorarea cerințelor de cvorum, aplicarea unei proceduri de vot ce nu permite identificarea certă a persoanei ce își exprimă opțiunea de vot și 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, urmare a modificării Regulamentului Senatului, 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 concret, prin art. 133¹ din Regulament s-a stabilit că *„(1) În situații excepționale, constatate de către autoritățile abilitate, precum epidemiile, pandemiile, fenomenele naturale extreme, cutremure, acte de terorism și alte situații care fac imposibilă prezența parlamentarilor la sediul Senatului, ședințele Biroului permanent al Senatului, ședințele comitetului liderilor grupurilor parlamentare, ședințele comisiilor permanente, precum și ședințele plenului Senatului se vor desfășura prin mijloace electronice, printr-o procedură care va fi stabilită prin hotărârea Biroului permanent al Senatului. Rezultatul votului va fi consemnat de către secretarul general al Senatului și transmis, de îndată, senatorilor care au participat la vot și mass-mediei. (2) Decizia declarării unei asemenea situații excepționale îi revine Biroului permanent al Senatului, după consultarea Comitetului liderilor grupurilor parlamentare”*.

În plus, s-a stabilit prin art. 110¹ din Regulament faptul că *„În situații excepționale prevăzute la art. 133¹, procedura legislativă aplicabilă proiectelor de legi sau propunerilor legislative înscrise pe ordinea de zi este următoarea:*

- a) președintele de ședință anunță titlul inițiativei legislative supusă dezbaterii;*
- b) în cadrul dezbaterilor generale poate lua cuvântul câte un singur reprezentant al fiecărui grup parlamentar pentru maximum două minute; reprezentatul senatorilor neafiliați poate interveni pentru maximum un minut;*
- c) după încheierea dezbaterilor generale asupra fiecărei inițiative legislative înscrise pe ordinea de zi urmează votul final. Se va supune unui singur vot raportul, în întregime, și inițiativa legislativă. Această procedură de desfășurare a votului final poate fi modificată de Comitetul liderilor grupurilor parlamentare”*.

Pe cale de consecință, prin Hotărârea Biroului permanent al Senatului din data de 30 martie 2020, hotărâre care până la data prezentei analize 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 a fost limitat numărul de intervenienți la dezbateri, precum și durata intervențiilor, conform celor stabilite prin art. 110¹ lit. c) din Regulament. În plus, 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 ce au răspuns prezent la apel, însă au ales să nu voteze.

Astfel cum vom arăta în cele ce urmează, apreciem că adoptarea Legii privind suspendarea rambursării creditelor prin aplicarea acestei proceduri a condus la neconstituționalitatea extrinsecă a Legii, prin încălcarea art. 74 alin. (5), art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (2), coroborat cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție. 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, apreciem că metodele alese de senatori depășesc limitele constituționale și conduc la încălcarea prevederilor legii fundamentale.

a) Împiedicarea dezbaterilor parlamentare

În primul rând, arătăm că 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. Aceste limitări au condus la absența unui dialog, a unui schimb de idei cu privire la inițiativa legislativă înaintată spre adoptare, la o negare a rolului dezbaterilor parlamentare și, în fine, la anularea garanțiilor procedurale de care parlamentarii beneficiază în exercitarea mandatului reprezentativ.

Din cele de mai sus se desprinde concluzia că prin modificarea Regulamentului Senatului prin Hotărârea nr. 16/2020, în sensul inserării art. 110¹ și 133¹, s-a urmărit, în realitate, ocolirea dezbaterii și a dialogului în Senat și impunerea punctului de vedere al majorității parlamentare, chiar cu prețul sacrificării dezbaterii parlamentare ca expresie a statului de drept. Acest demers a fost ulterior întărit prin Hotărârile Biroului permanent al Senatului și ale Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

Desigur, prin natura electivă a mandatului reprezentativ, majoritatea parlamentară are dreptul de a decide, însă această decizie nu poate fi rezultatul unui abuz de drept, ci trebuie exprimată cu bună-credință și, nu în ultimul rând, astfel cum s-a subliniat și în jurisprudența Curții Constituționale, trebuie precedată de exprimarea punctului de vedere al opoziției: *“Majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere. Aplicarea principiului “majoritatea decide, opoziția se exprimă” asigură, pe de o parte, legitimitatea guvernării și, pe de altă parte, condițiile pentru realizarea alternanței la guvernare. Acest*

*principiu presupune ca prin organizarea și funcționarea Camerelor Parlamentului să se asigure ca majoritatea să decidă numai după ce opoziția s-a exprimat*²¹.

Or, modalitatea în care s-au desfășurat dezbaterile în ședința plenului Senatului, din data de 31 martie 2020, a negat acest drept de exprimare și a transformat dezbaterile parlamentare într-o simplă formalitate. 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 constituie o gravă încălcare a art. 74 alin. (5) și art. 75 alin. (1), coroborate cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, iar îngrădirea dezbaterilor este cu atât mai gravă cu cât inițiativa legislativă în discuție are o importanță deosebită pentru o parte semnificativă a populației și impactul acesteia la nivel socio-economic este incontestabil.

Pe această cale, apreciem că ședința plenului Senatului din data de 31 martie 2020 a fost lipsită de conținut, transformându-se într-o simplă formalitate. Însăși noțiunea de “ședință” presupune existența unui dialog, a unor discuții, în acord ori în dezacord, prin exprimarea unor opinii, idei, concepte de către participanți. Dar modalitatea în care s-a desfășurat ședința plenului Senatului în cadrul căreia a fost adoptată Legea pentru suspendarea rambursării creditelor poate fi descrisă, mai repede, drept un monolog al Președintelui Senatului, iar nu drept o ședință. Or, astfel cum s-au exprimat judecătorele Curții Constituționale Dr. Livia-Stanciu și Prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu prin opinia concurentă formulată față de Decizia nr. 467 din 29 iulie 2019, “însăși exigențele statului de drept și principiile care stau la baza democrației se opun unei paradigme care să ridice la rang de principiu constituțional aparența sau mimarea dezbaterii parlamentare”.

Prin aceeași opinie s-a subliniat și că “procesul legislativ desfășurat cu privire la legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză nu a presupus o dezbateră reală asupra inițiativei legislative, în sensul că nu a avut loc un schimb de idei cu privire la conținutul normativ al acesteia. Mai mult, în absența dezbaterilor, participarea membrilor Parlamentului la procesul legislativ a fost golită de conținut, reducându-se la votarea propunerii legislative în lipsa oricărei cunoașteri a conținutului acesteia, ceea ce este de neconceput într-un stat de drept”.

Mai mult decât atât, importanța dezbaterii a fost subliniată și prin Decizia nr. 250 din 19 aprilie 2018, potrivit căreia „parlamentarii, fie că provin din rândul majorității, fie că provin din cel al opoziției, trebuie să se abțină de la exercitarea abuzivă a drepturilor procedurale și să respecte o regulă de proporționalitate, de natură să asigure adoptarea deciziilor ca urmare a unei dezbateri publice prealabile”.

Având în vedere aceste argumente, considerăm că procedura în baza căreia a fost adoptată de către Senat Legea pentru suspendarea rambursării creditelor aduce atingere art. 74 alin. (5) și art. 75 alin. (1), coroborate cu art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și poate fi criticată sub aspectul neconstituționalității extrinseci a actului normativ amintit.

b) Imposibilitatea verificării cvorumului de ședință

O altă critică de neconstituționalitate extrinsecă ce poate fi adusă în privința Legii pentru suspendarea rambursării creditelor vizează încălcarea prevederilor art. 76 alin. (2), coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție, ca urmare a imposibilității verificării cvorumului de ședință, dată fiind procedura aleasă pentru desfășurarea ședinței. În concret, prin raportare la majoritatea senatorilor ce au participat la ședința plenului

²¹ Decizia Curții Constituționale nr. 209/2012

Senatului din data de 31 martie 2020, prezența acestora nu a putut fi stabilită decât la finele ședinței, la momentul exprimării votului asupra propunerilor înscrise pe ordinea de zi. La acest moment, fiecare dintre aceștia a fost sunat nominal pentru a-și exprima votul. Un astfel de apel nu a fost efectuat și la începutul ședinței și, astfel cum aminteam anterior, intervențiile senatorilor la dezbateri au fost drastic limitate, participarea lor efectivă la ședință neputând fi verificată nici pe parcursul acesteia.

În acest context, există riscul ca unii dintre senatori să nu fi urmărit efectiv ședința, însă, fiind sunați la finele acesteia, să își exprime votul, fără a avea cunoștință despre aspectele discutate în cadrul ei. Pe această cale, rolul ședinței plenului Senatului a fost încă o dată nesocotit, subliniindu-se astfel superficialitatea cu care aceasta a fost desfășurată.

În plus, prin aplicarea acestei proceduri nu s-a putut stabili numărul senatorilor prezenți decât la finele ședinței. Or, 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, opinăm în sensul că **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 alin. (5).**

c) Inexistența vreunei garanții cu privire la identitatea persoanelor care au exprimat votul

Nu în ultimul rând, procedura de exprimare a votului pentru adoptarea Legii pentru suspendarea rambursării creditelor a fost viciată, întrucât nu a oferit nici un fel de garanții cu privire la identitatea persoanei care votează. În practică, fiecare lider de grup parlamentar a furnizat o listă cu numerele de telefon ale persoanelor din respectivul grup, urmând ca, mai apoi, fiecare senator să fie sunat pentru a-și exprima votul. Totuși, nu au fost luate nici un fel de măsuri pentru a stabili identitatea persoanei apelate, singura cerință fiind ca cel apelat să își rostească numele, prenumele și opțiunea de vot. Or, este evident că într-o astfel de situație nu se poate stabili cu certitudine identitatea persoanei care votează ori dacă măcar aceasta are calitatea de senator. Practic, în locul senatorului apelat poate răspunde o altă persoană și poate vota în numele acestuia, cu încălcarea caracterului personal al votului.

În acest context, apreciem că au fost încălcate dispozițiile **art. 76 alin. (2), coroborat cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție**, motiv pentru care se impune constatarea neconstituționalității extrinseci a Legii pentru suspendarea rambursării creditelor.

d) 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.²²

În fine, o ultimă critică de procedură ce ar putea fi ridicată vizează, în esență, modalitatea de desfășurare a ședințelor comisiilor permanente competente. Astfel, în condițiile în care

²² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=18462

ședințele în aceste comisii s-au desfășurat pe Whatsapp²³, un simplu serviciu de mesagerie, este evident că procesul de dezbatere și avizare a proiectului legislativ a fost grav viciat, viciu ce s-a răsfrânt și asupra avizelor emise și care, în opinia noastră, nu mai pot fi luate în considerare. Or, în lipsa acestor avize, devin aplicabile considerentele Curții Constituționale din Decizia nr. 393/2019, conform cărora *“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, inclusiv obținerea avizelor, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării”*.

Având în vedere aceste aspecte, apreciem că procedura de lucru adoptată în comisiile permanente competente a fost viciată, conducând la imposibilitatea luării în considerare a avizelor emise de aceste comisii și, în final, la **încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție**, prin adoptarea Legii pentru suspendarea rambursării creditelor în lipsa avizelor necesare.

Conchizând, legea este neconstituțională în raport cu **art. 74 alin. (5), art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (2), coroborate cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție**.

III. MOTIVE INTRINSECI DE NECONSTITUȚIONALITATE

III.1. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție. **Încălcarea principiului previzibilității legii**

Art. 1 alin. (5) din Constituție prevede că *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”*. Cu toate că cerințele pe care trebuie să le respecte legislația nu rezultă în mod expres din norma constituțională menționată, instanța de contencios constituțional a reținut, în repetare rânduri, faptul că aceasta trebuie să îndeplinească **trei condiții cumulative referitoare la calitate: claritate, precizie și previzibilitate**.

Astfel, învederăm faptul că art. 1, alin. (5) din Constituție a generat o amplă jurisprudență Curții Constituționale. Cu privire la acest aspect, instanța de contencios constituțional a stabilit, în practica sa, că trăsătura esențială a statului de drept o constituie **supremația Constituției și obligativitatea respectării legii** (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001, sau Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011) și că *„statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta”* (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004), ceea ce înseamnă că acesta *„implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii”* (Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999). Totodată, principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin.(3) din Legea fundamentală (a se vedea, în acest sens, deciziile nr. 570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012, nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 454 din 6 iulie 2012, nr. 980

²³ Conform declarațiilor unui senator, consemnate în înregistrarea video a ședinței din 31.03.2020 a plenului senatului - https://www.senat.ro/plen/483_31_Martie_2020.mp4

și nr. 981 din 22 noiembrie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 și, respectiv, nr. 58 din 25 ianuarie 2013 sau nr. 19 din 22 ianuarie 2013).

Curtea a mai reținut că „*principiul legalității este unul de rang constituțional*” (a se vedea Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009), astfel încât „*încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 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. 1 alin. (3) din Constituție*” (a se vedea Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012).

Curtea Constituțională a reținut, de asemenea, că **una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative**. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie **suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat**; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat.

În practica sa recentă, Curtea Constituțională a statuat în mod constant faptul că, din conținutul unui act normativ, trebuie să rezulte cu suficientă claritate care sunt soluțiile legislative reglementate. Mai mult decât atât, soluțiile legislative trebuie să fie fundamentate într-o manieră convingătoare, clară și precisă. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat următoarele: „*Fundamentare temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate [s.n., art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție], întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspuns unor nevoi sociale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrariului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare*”²⁴.

De asemenea, menționăm faptul că **principiul predictibilității legii este recunoscut expres și de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, având rang convențional**. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că sintagma „*prevăzut de lege*” înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, dar și calitatea legii în cauză: astfel, aceasta trebuie să fie accesibilă și previzibilă²⁵. Curtea a mai stabilit, potrivit jurisprudenței sale constante, că sintagmele „*prevăzute de lege*” [...] *au legătură [...] cu calitatea legii respective: ele cer accesibilitatea acesteia la persoanele interesate și o formulare destul de precisă pentru a le permite, înconjurându-se, la nevoie, de sfaturi înțelepte, să prevadă, la un nivel rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită acțiune*”²⁶.

În plus, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a stabilit că **principiul securității raporturilor juridice decurge implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și constituie unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept**²⁷. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai

²⁴ Decizia CCR nr. 139/2019, §81.

²⁵ A se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55, sau Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza Amann împotriva Elveției, paragraful 50.

²⁶ Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lupșa împotriva României, paragraful 32.

²⁷ În acest sens sunt hotărârile din 6 decembrie 2007, 2 iulie 2009, 2 noiembrie 2010, 20 octombrie 2011 sau 16 iulie 2013, pronunțate în cauzele Beian împotriva României (nr.1), paragraful 39, Iordan Iordanov și alții împotriva

statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții²⁸.

Cerința previzibilității presupune ca textele legale sau jurisprudența²⁹ să aibă suficientă precizie și claritate pentru a permite destinatarilor să realizeze, **în primul rând**, că „legea” îi privește pe ei³⁰ și **în al doilea rând**, pentru a le permite acestora să-și regleze comportamentul în funcție de acea regulă de conduită. În plus, previzibilitatea depinde într-o măsură considerabilă de conținutul instrumentului în discuție, domeniul pe care trebuie să îl acopere și numărul și statutul persoanelor vizate.³¹

Dincolo de cele statuate de Curtea Constituțională și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la claritatea și predictibilitatea legii, **se impune și respectarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**. În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat³², în privința incidenței normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, că deși aceste norme „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 care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Potrivit **art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000**, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”. În același sens, **art. 25** din lege prevede că „În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”

De asemenea, la **art. 36 alin. (1)** din aceeași lege, se stabilește că „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.”

De aceea, în viziunea instanței de control constituțional, „**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 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013).

Analizând propunerea legislativă astfel cum a fost amendată, **observăm o serie de aspecte care contravin rigorilor statuate imperativ în materie de tehnică legislativă, astfel cum vom detalia în cele ce urmează.**

Bulgariei, paragraful 47, Ștefănică și alții împotriva României, paragraful 31, Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei, paragraful 56, respectiv Remuszko împotriva Poloniei, paragraful 92.

²⁸ Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, paragraful 92, sau Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României (nr.1), paragraful 33

²⁹ În acest sens, a se vedea Chappell c. Regatului Unit, 30 martie 1989.

³⁰ N. c. Regatului Unit (dec.), 12327/1986, 9 mai 1989, nepublicată, apud C. Bîrsan, „Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole”, ediția 2, Ed. All Beck, 2010, pag. 703.

³¹ Gorzelik and Others v. Poloniei [GC], 44158/98, § 64; Leela Förderkreis E.V. și alții c. Germaniei, 58911/00, 6 noiembrie 2008.

³² Decizia CCR nr. 903/2010, Decizia CCR nr. 743/2011, Decizia CCR nr. 1/2012, Decizia CCR nr. 447/2013.

În primul rând, potrivit art. 2 alin. (4) din lege: „*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 31.12.2020*”. Deși din cuprinsul art. 1 al legii ar reieși că acesta se aplică în raporturile juridice născute între creditori care au calitatea de instituții de credit, *instituții financiare nebankare și colectori de creanțe*, dispozițiile art. 3 alin. (2) nu cuprind o asemenea distincție, așa cum nu cuprind nici vreo referire la noțiunea de „creditor”, pentru a se putea justifica aplicarea suspendării doar în cazul celor trei categorii de entități menționate la art. 1 lit. a) din lege.

Astfel, 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. Ca și consecință, ar putea fi suspendate toate executările silită, fiind astfel afectate în mod inadmisibil toate categoriile de creditori, 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.

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 temei pentru suspendarea executării silită, scop care nu a fost urmărit de inițiatorii legii, neexistând vreo altă prevedere sau mențiune în cuprinsul expunerii de motive care să justifice această teză.

În al doilea rând, potrivit art. 3 alin. 1) din lege: „*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 poștă electronică*”. Lipsa stabilirii, prin intermediul legii, a unui conținut minimal obligatoriu al cererii 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, în lipsa reglementării unei modalități uniforme de exprimare a solicitărilor, este posibil ca unii debitori care în realitate solicită creditorilor, spre exemplu, restructurarea sau renegocierea contractelor de credit, să fie considerați de către creditori ca având intenția de a solicita suspendarea obligației de plată a ratelor, potrivit prevederilor legii. Lipsa stabilirii unei modalități uniforme, neechivoce de exprimare a consimțământului debitorului la aplicarea suspendării obligațiilor de plată va conduce, în practică, la numeroase situații de incertitudine cu privire la soarta obligațiilor izvorâte din contractele de credit. Astfel, se poate observa faptul că dispozițiile criticate nu respectă niciuna dintre condițiile referitoare la calitatea legii, lăsând loc de numeroase posibile interpretări.

În al treilea rând, potrivit art. 3 alin. (2) din lege: „*Sunt eligibili debitorii care nu înregistrează întârzieri 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*”. Caracterul lipsit de previzibilitate al legii rezultă din lipsa oricărei mențiuni cu privire la cum ar urma să funcționeze *suspendarea obligațiilor de plată a ratelor scadente* 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).

În al patrulea rând, art. 2 alin. (2) din lege prevede că „*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 privind operațiunile de leasing, republicată, cu modificările și completările ulterioare*”. Cu toate acestea, legea nu conține

nicio prevedere privitoare la modalitatea concretă în care mecanismul prevăzut de lege ar urma să fie aplicat în ceea ce privește contractele de leasing, având în vedere natura specifică a obiectului acestor contracte, care presupune nu un împrumut ci transmiterea unui drept de folosință.

III.2. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 147 alin. (4) din Constituție. Încălcarea deciziilor Curții Constituționale

Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție „*de la data publicării, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii*”. Caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale a fost afirmat în mod constant în jurisprudența instanței de control constituțional. În acest sens, amintim – cu titlu de exemplu – că, prin Decizia Curții Constituționale nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, CCR s-a pronunțat după cum urmează: *”Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea, ea produce efecte erga omnes, adică are un efect obligatoriu general, care vizează toate autoritățile publice, cetățenii și persoanele juridice de drept privat. Datorită acestui fapt o parte deloc neglijabilă a doctrinei constituționale asimilează aceste decizii cu actele având forța legii. (...) Datorită efectului obligatoriu general al deciziilor Curții Constituționale, jurisprudența acestora trebuie avută în vedere de toate organele implicate în procesul de elaborare și de aplicare a legilor și a ordonanțelor Guvernului, precum și de Camere la elaborarea sau modificarea regulamentelor Parlamentului.”*

În concret, jurisprudența recentă a Curții a făcut, în mai multe rânduri, distincția între debitorii de bună, respective cei de rea-credință, în contextul adoptării unor măsuri legislative de sprijin a debitorilor din contractele de credit.

Astfel, prin Decizia nr. 623/2016 (paragraful 116), general obligatorie, deci inclusiv pentru legiuitor, în ce privește actele normative ulterioare, s-au reținut următoarele: *„Astfel, art. 11 teza întâi din Legea nr. 77/2016 prevede că dispozițiile legii se aplică tuturor contractelor în curs de derulare, fără a lua în considerare situația debitorilor, precum și specificul contractelor de credit încheiate și fără a face o diferențiere între debitorii de bună-credință și cei de rea-credință, între cei care nu mai pot să plătească și cei care nu mai vor să plătească. Cu alte cuvinte, deși în expunerea de motive se face referire la persoanele fizice care nu dispun de mijloacele necesare achitării creditului către instituția de credit, legea se aplică fără distincție celor două categorii de debitori menționați. Curtea reține, însă, că darea în plată intervine numai dacă în termenul de 30 de zile prevăzut de art. 5 alin. (3) din Legea nr. 77/2016 părțile contractului nu ajung la un acord, respectiv dacă negocierea întemeiată pe art. 969 și art. 970 din Codul civil eșuează.”*

Așadar, Curtea Constituțională a realizat o **departajare între debitorii care nu mai pot să plătească și cei care nu mai vor să plătească**, astfel încât legea a devenit cu adevărat un instrument în slujba consumatorului aflat într-o situație de criză, iar nu un mijloc de fraudare a creditorilor.

Considerentele citate mai sus au fost flagrant nesocotite prin legea în discuție întrucât, cu toate că legiuitorul invocă necesitatea protecției persoanelor fizice și juridice care au contractat credite, în contextul efectelor măsurilor excepționale instituite ca urmare a răspândirii virusului Covid-19, de aplicarea suspendării obligațiilor de plată pot beneficia, în realitate toți debitorii, indiferent dacă aceștia au fost sau nu afectați în vreun fel de măsurile respective. Astfel, în realitate, legea nu reglementează suspendarea obligațiilor de plată a ratelor pentru debitorii *afectați în vreun fel de măsurile excepționale instituite ca urmare a răspândirii virusului Covid-19, ci pentru toți debitorii, indiferent de situația*

lor patrimonială, și indiferent după cum aceștia sunt de bună-credință sau de rea-credință. Condiția, stabilită prin intermediul prevederilor art. 4 alin. (1) din lege, de a depune o declarație pe proprie răspundere în sensul că *veniturile sau încasările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare*, rămâne o simplă chestiune de formă, atât timp cât: a) debitorii nu sunt obligați să facă în vreun fel dovada diminuării veniturilor sau încasărilor; b) creditorii nu au niciun remediu legal sau judiciar pentru a contesta veridicitatea declarației debitorului. Pe cale de consecință, considerentele obligatorii ale Deciziei Curții Constituționale nr. 623/2016 sunt nesocotite, ceea ce conduce la încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție.

Pe cale de consecință, vă rugăm să constatați că dispozițiile art.4 alin.(1) din legea supusă criticii sunt neconstituționale.

III.3. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 16 din Constituție. Încălcarea principiului egalității în drepturi

Dispozițiile art. 16 din Constituție reglementează **principiul egalității în drepturi**, principiu fundamental al dreptului constituțional. Astfel, cum a statuat constant Curtea Constituțională în jurisprudența sa, principiul egalității „*presupune instituirea unui tratament juridic egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, dar, în același timp, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite*”³³ și „*Principiul egalității, așa cum s-a arătat în mod constant în jurisprudența Curții Constituționale, nu presupune uniformitate, ci, dimpotrivă, situații obiectiv diferite justifică și chiar impun instituirea unui tratament juridic diferențiat*”³⁴.

În concret, includerea, prin intermediul art. 1 lit. a), respectiv a art. 5, a *instituțiilor financiare nebancare, a entităților înregistrare care desfășoară activitatea de recuperare creanțe* și a *societăților de leasing* (în mod implicit, prin intermediul prevederilor art. 2 alin. (2)) în categoria *creditorilor* reprezintă o măsură profund discriminatorie la adresa acestora, în raport cu instituțiile de credit, întrucât instituie același tratament în privința unor entități aflate în situații juridice obiectiv diferite. Astfel, deși activitatea de creditare se desfășoară, potrivit OUG nr. 99/2006, atât de instituțiile de credit, cât și de instituțiile financiare nebancare, iar operațiunile de leasing se aseamănă, într-o mare măsură, celor de creditare, activitatea de atragere de depozite nu este permisă întreprinderilor financiare nebancare, entităților înregistrare care desfășoară activitatea de recuperare creanțe sau societăților de leasing.

Astfel, potrivit art. 5 alin. (1) din OUG nr. 99/2006: „*Se interzice oricărei persoane fizice, juridice sau entități fără personalitate juridică, ce nu este instituție de credit, să se angajeze într-o activitate de atragere de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public ori într-o activitate de atragere și/sau gestionare de sume de bani provenite din contribuțiile membrilor unor grupuri de persoane constituite în vederea acumulării de fonduri colective și acordării de credite/împrumuturi din fondurile astfel acumulate pentru achiziționarea de bunuri și/sau servicii de către membrii acestora*”. În același sens sunt și prevederile art. 15 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 93/2009: „*Este interzis instituțiilor financiare nebancare să desfășoare următoarele activități: a) atragerea de depozite ori de alte fonduri rambursabile de la public*”.

³³ A se vedea Decizia CCR nr. 387/2018, para. 26.

³⁴ A se vedea Decizia CCR nr. 1237/2010.

Pe cale de consecință, deși toate entitățile indicate la par. 156 sunt obligate să se supună prevederilor legii și să nu mai încaseze timp de nouă luni de zile ratele aferente împrumuturilor acordate, *instituțiile financiare nebancare, 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 nouă 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. În aceste condiții, limitarea dreptului *instituțiilor financiare nebancare, a colectoarelor de creanțe și a societăților de leasing* de a pretinde, timp de nouă luni de zile, plata ratelor, în condițiile în care acestea nu au dreptul de a atrage depozite, apare ca o încălcare principiului egalității în fața legii

În al doilea rând, suspendarea obligațiilor de plată se aplică doar în cazul creanțelor datorate către instituții de credit, instituții financiare nebancare, colectori 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 creditori, spre exemplu, în furnizarea de utilități, pentru care legiuitorul nu a înțeles să instituie o măsură similară, creditorii respectivi bucurându-se, în continuare, de dreptul de a percepe plățile respective în contul serviciilor pe care le furnizează.

III.4. Neconstituționalitatea legii în raport cu art. 44 coroborate cu art. 53 din Constituție

Legea supusă criticii de neconstituționalitate, în substanța ei, este neconstituțională în raport cu art. 44 și art. 53 din Constituție, astfel cum vom demonstra, detaliat, în continuare, având în vedere că premisa reglementării este una eronată.

Din expunerea de motive, care a însoțit proiectul de lege, se deduce că scopul urmărit de legiuitor a fost acela de a oferi o protecție suplimentară împrumutaților din contractele de credit: „În România, răspândirea virusului Covid-19 a evoluat rapid din cauza nivelului ridicat de contagiozitate. Pentru stoparea răspândirii virusului s-au luat o serie de măsuri excepționale, cum ar fi: suspendarea activității cu publicul a majorității instituțiilor publice; suspendarea activității de servire și consum a produselor alimentare și băuturilor alcoolice și nealcoolice, organizată de restaurante, hoteluri, cafenele sau alte localuri publice, în spațiile destinate acestui scop din interiorul sau exteriorul locației; suspendarea tuturor activităților culturale, științifice, artistice, religioase, sportive, de divertisment sau jocuri de noroc, de tratament balnear și de îngrijire personală, realizate în spații închise; interzicerea organizării și desfășurării de evenimente; suspendarea temporară a activităților de comercializare cu amănuntul a produselor și serviciilor în centrele comerciale în care își desfășoară activitatea mai mulți operatori economici, cu excepția vânzării produselor alimentare, veterinare sau farmaceutice și a serviciilor de curățătorie; suspendarea tuturor zborurilor efectuate de operatori economici aerieni spre Italia și Spania și din Italia și Spania către România, pentru toate aeroporturile din România, până pe 31 martie a.c.. Toate aceste măsuri vor crea dificultăți evidente persoanelor fizice și juridice care au contractat, pentru diverse perioade, credite de la instituții de credit și instituții financiare nebancare.”.

Cu toate că legiuitorul invocă necesitatea protecției persoanelor fizice și juridice care au contractat credite, în contextul efectelor măsurilor excepționale instituite ca urmare a răspândirii virusului Covid-19, aplicarea suspendării obligațiilor de plată tuturor debitorilor, indiferent dacă aceștia au fost sau nu afectați în vreun fel de măsurile respective conduce la inexistența unui scop legitim, întrucât legea nu reglementează suspendarea obligațiilor de

plată a ratelor pentru debitorii *afecțați în vreun fel de măsurile excepționale instituite ca urmare a răspândirii virusului Covid-19*, ci pentru toți debitorii, indiferent de situația lor patrimonială, indiferent dacă au fost sau nu afectați de măsurile instituite de autorități în contextul răspândirii infectării cu virusul SARS-CoV-2. Condiția, stabilită prin intermediul prevederilor art. 4 alin. (1) din lege, de a depune o declarație pe proprie răspundere în sensul că *veniturile sau încasările s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs raportat la media celor două luni anterioare* este o condiție formală.

Practic, deși scopul declarat al inițiatorilor legii este de a-i proteja pe acei debitori afectați de *măsurile excepționale instituite ca urmare a răspândirii virusului Covid-19*, **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 Constituția României favorizarea unei părți a raportului contractual fără un motiv justificat nu poate fi considerată o măsură ca având un scop legitim.**

Lipsa scopului legitim rezultă și din prevederile art. 2 alin. (4) din lege ce prevede, astfel cum am arătat mai sus, 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. Astfel, dispoziția în cauză nu face absolut nicio distincție în funcție de tipul creditorilor, al debitorilor sau al creanței în discuție, consecința fiind aceea a aplicării sale în cazul oricăror proceduri de executare silită. În mod evident, o asemenea măsură se abate semnificativ de la scopul declarat în expunerea de motive a legii, neputând fi considerat drept legitim. Legea nu reușește să 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. Astfel, potrivit art. 3 alin. (2) din lege: „*Sunt eligibili debitorii care nu înregistrează întârzieri la plată, reprezentând principal și/sau dobândă, în relație cu creditorii, mai mari de 90 de zile (...).*”

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**. Legea este justificată de către inițiatori de efectele negative ale epidemiei de COVID-19.

Trebuie să existe o legătură de cauzalitate între acțiunea noului coronavirus, respectiv starea 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.

În concluzie, pentru toate motivele arătate, vă rugăm, Onorată Curte, să constatați neconstituționalitatea Legii pentru suspendarea rambursării creditelor.

IV. În drept, ne întemeiem sesizarea pe dispozițiile art. 132, alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților, cât și pe dispozițiile art. 15 , alin (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.