

DECIZIA nr. 62 din 13 februarie 2018

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 373 din 2 mai 2018**

Data intrării în vigoare 02-05-2018

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, obiecție formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal.
2. Sesizarea a fost formulată în temeiul [art. 146 lit. a\) teza întâi din Constituție](#) și al [art. 15 din Legea nr. 47/1992](#) privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 12.677 /27 decembrie 2017 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.980A/2017.
3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii acesteia susțin încălcarea normelor constituționale ale [art. 1 alin. \(5\)](#) privind principiul legalității, [art. 61 alin. \(2\)](#) cu referire la principiul bicameralismului și ale [art. 115](#) - Delegarea legislativă.
4. Potrivit precizărilor cu titlu prealabil, propunerea legislativă a fost inițiată de 27 de parlamentari, membri ai grupurilor PSD, ALDE și UDMR, fiind înaintată Biroului permanent al Camerei Deputaților la data de 21 februarie 2017. Senatul, în calitate de Cameră de reflecție, a adoptat propunerea legislativă la data de 6 iunie 2017, iar la data de 12 iunie 2017 a fost înregistrată pentru dezbatere și adoptare la Camera Deputaților. Comisiile sesizate în fond, pentru raport, au fost Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare, Comisia pentru industrii și servicii și Comisia juridică, de disciplină și imunități, raportul acestora (primit la data de 19 decembrie 2017) fiind înscris, la data de 20 decembrie 2017, pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților, dată la care au avut loc dezbaterile și la care legea a fost adoptată.
5. Argumentarea nerespectării dispozițiilor [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) este susținută prin raportare la dispozițiile [art. 8 alin. \(4\)](#), [art. 59 alin. \(1\)](#) și ale [art. 60 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Se arată, în acest sens, că titlul actului normativ este greșit, acesta trebuind să se refere, în mod corect, la completarea, și nu la modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). Aceasta deoarece, din analiza comparativă a normelor [art. 1 alin. \(3\)](#), în vigoare, cu cele adoptate de Camera Deputaților, rezultă că, pe lângă dispozițiile [art. 1 alin. \(3\)](#), care se mențin în vigoare, legea examinată adaugă alte societăți comerciale și regii autonome cu capital de stat în categoria celor exceptate de la aplicarea guvernanței corporative. Or, [art. 60 din Legea nr. 24/2000](#) definește „completarea” drept evenimentul legislativ constând în „introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente, prin utilizarea unei formule de exprimare, cum ar fi: «După articolul ... se introduce un nou articol,, cu următorul cuprins:»”, iar potrivit [art. 59 alin. \(1\)](#) din aceeași lege, „(1) Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare.”
6. Autorii obiecției susțin încălcarea [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) și prin raportare la prevederile [art. 30 alin. \(2\) din Legea nr. 24/2000](#), potrivit căreia „(2) Expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact constituie instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse”, arătând că, din cauza numeroaselor amendamente aduse de Senat și de Camera Deputaților, expunerea de motive ce însoțește actul normativ adoptat nu se mai reflectă în cuprinsul acestuia. Inițial, propunerea legislativă viza, conform expunerii de motive, instituirea unei norme derogatorii constând în exceptarea Administrației Naționale de Meteorologie de la aplicarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 190/2011](#), deoarece aceasta are atribuții

specifice unei instituții publice și nu unei societăți comerciale cu caracter corporatist. La Senat a fost adăugat un număr de 26 de societăți comerciale și regii autonome cu capital de stat, iar la Camera Deputaților a fost adăugat un număr de 63 de societăți comerciale și regii autonome cu capital de stat.

7. Așa fiind, numeroasele intervenții asupra formei inițiale a propunerii legislative, în cadrul procesului legislativ, au un caracter vădit neconstituțional, deoarece, pe de o parte, au lăsat fără conținut dispozițiile actului normativ supus modificării prin legea examinată și, pe de altă parte, prin lipsa evidentă de legătură între scopul inițial al actului normativ, înscris în expunerea de motive, și rezultatul final al procesului de legiferare, au configurat actului normativ de bază un caracter imprevizibil. Prin modalitatea de legiferare, obiectul de reglementare avut în vedere de inițiatori și detaliat în expunerea de motive a fost transgresat, voința acestora fiind înfrântă, conținutul legii, la finalul procedurii parlamentare, fiind diferit de ceea ce au avut aceștia în vedere. În acest sens, se arată că, potrivit [art. 61 alin. \(1\) Legea nr. 24/2000](#), „Modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al aceluia act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat.”

8. Dispozițiile [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#) sunt încălcate și prin raportare la prevederile [art. 63 din Legea nr. 24/2000](#), care, în privința normelor derogatorii, dispun, în mod imperativ, următoarele: „Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula «prin derogare de la ... », urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”. Această formulă nu este utilizată de legiuitor în cuprinsul legii examinate, făcând dificilă identificarea normei derogatorii în cuprinsul acesteia.

9. În plus, se arată că, prin amploarea modificării operate de Parlament - fiind exceptat un număr de cel puțin 94 de societăți comerciale și regii autonome cu capital de stat -, norma derogatorie devine regulă, iar regula devine excepție, ceea ce, de asemenea, încalcă normele imperative redate din [Legea nr. 24/2000](#).

10. Un alt motiv de neconstituționalitate constă în nerespectarea [art. 115 din Constituție](#), referitor la delegarea legislativă, arătându-se că, potrivit aceluiași dispoziții ale [art. 63 teza a doua din Legea nr. 24/2000](#), derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.

11. Însă, contrar acestor norme imperative, pe lângă enumerarea celor aproape 100 de societăți comerciale exceptate, legiuitorul, în cuprinsul art. I teza finală din legea examinată, a adăugat în aceeași categorie a excepțiilor și categoria companiilor „prevăzute prin hotărâre a Guvernului adoptată în acest sens”, iar la art. II a prevăzut faptul că, de la data intrării în vigoare a legii, exceptările de la prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) se aprobă prin hotărâre de Guvern. Așadar, legiuitorul instituie posibilitatea modificării și completării normei de derogare prin hotărâre a Guvernului, act cu putere juridică inferioară legii. Or, [art. 115 din Constituție](#) stabilește limitele în care se poate realiza delegarea legislativă, aceasta fiind restrânsă numai la posibilitatea Guvernului de a adopta norme cu putere de lege, prin ordonanțe sau prin ordonanțe de urgență. Orice altă modalitate prin care se realizează delegarea legislativă este neconstituțională, pentru că încalcă dispozițiile [art. 115](#) și ale [art. 61 din Constituție](#).

12. Autorii sesizării mai susțin nerespectarea principiului bicameralismului, consacrat de [art. 61 alin. \(2\) din Legea fundamentală](#), deoarece inițiatorii propunerii legislative au avut în vedere o singură excepție de la aplicarea prevederilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) - și anume Administrația Națională de Meteorologie -, în timp ce, la Senat (prima Cameră sesizată), au fost adăugate 26 de societăți comerciale sau regii autonome, iar Camera Deputaților (Cameră decizională) a completat această listă cu încă 63 de astfel de societăți comerciale, fără legătură de conținut juridic cu obiectul de reglementare vizat de inițiatori sau, în cazul formei adoptate de Camera Deputaților, fără legătură de conținut juridic cu legea adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată. În plus, Camera decizională a introdus acele norme neconstituționale de delegare legislativă (cuprinse la art. I teza finală și la art. II), instituind posibilitatea completării legii prin acte infralegale de tipul hotărârii de Guvern, fără ca acestea să fi fost supuse dezbaterii în Senatul României. Ca atare, se afirmă că aceste din urmă dispoziții au fost adoptate de Camera decizională cu încălcarea principiului bicameralismului.

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

14. Președintele Camerei Deputaților a transmis, cu Adresa nr. 2/542 din 19 ianuarie 2018, punctul său de vedere, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

15. Cu privire la pretinsa denumire greșită a titlului actului normativ, în sensul că ar fi trebuit să vizeze completarea, și nu modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), se arată că acesta este corect astfel cum a fost adoptat, întrucât evenimentul legislativ care intervine prin adoptarea legii spuse criticii de neconstituționalitate este acela de modificare, și nu de completare, în sensul [art. 60 alin. \(1\) din Legea nr. 24/2000](#). Aceasta deoarece Parlamentul nu a intervenit asupra elementului structural al alin. (3), introducând noi structuri (litere) în cuprinsul acestuia.

16. Referitor la invocarea [art. 30 alin. \(2\) din Legea nr. 24/2000](#), text referitor la instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse, se arată că autorii sesizării nu formulează critici care să vizeze acest aspect, ci unele fără legătură cu textul legal indicat, care privesc principii generale referitoare la claritatea, fluența și inteligibilitatea textului normativ.
17. În ce privește pretinsa nerespectare a formulei de derogare prevăzute de [art. 63 din Legea nr. 24/2000](#) se susține că aceasta nu este una limitativă și de strictă interpretare, norma legală indicată fiind de recomandare. Obligatoriu este doar rezultatul, și anume ca din textul normativ să rezulte intenția fără echivoc a legiuitorului de a excepta/deroga de la anumite prevederi.
18. Se arată, în ce privește invocarea dispozițiilor [art. 115 din Constituție](#), că delegarea legislativă nu operează în contextul ce face obiectul sesizării, deoarece nu ne aflăm în situația unei ordonanțe adoptate de Guvern în temeiul unei legi de abilitare adoptate de Parlament.
19. În ce privește pretinsa nerespectare a principiului bicameralismului se arată faptul că, în calitate de for decizional, Camera Deputaților a operat, în cursul procedurii legislative, modificări care au avut în vedere aceeași materie pe care a reglementat-o și inițiatorul, în acord cu prevederile [art. 61 alin. \(2\)](#) și ale [art. 75 din Constituție](#). Bicameralismul funcțional, instituit de [art. 61 alin. \(2\) din Legea fundamentală](#), permite ca procesul legislativ să continue chiar și în situația în care inițiativa legislativă este respinsă de prima Cameră sesizată, și cu atât mai mult în cazul în care inițiativa legislativă este adoptată tacit de către aceasta. Camera decizională trebuie să supună dezbaterii același obiect de reglementare, dar are libertate decizională, în sensul că nu este obligată să adopte aceeași soluție legislativă. În acest sens este invocată jurisprudența Curții Constituționale, de pildă [Decizia nr. 624 /2016](#), prin care instanța de contencios constituțional a statuat că sintagma „decide definitiv”, utilizată în [art. 75 din Legea fundamentală](#), „nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.”
20. În sfârșit, în ce privește invocarea [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), cu referire la nerespectarea criteriilor privind calitatea legislației, se arată că autorii sesizării formulează susțineri generice și se rezumă la a indica jurisprudența relevantă în această materie a Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, fără a preciza motivele concrete prin care sunt încălcate elementele definitorii ale principiilor legalității și securității juridice.
21. Președintele Senatului a transmis punctul său de vedere, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr. 525 din 23 ianuarie 2018, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.
22. Susținerea potrivit căreia titlul legii deduse controlului de constituționalitate este greșit, întrucât reglementarea s-ar referi, în realitate, la completarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), și nu la modificarea acestuia, pornește de la o confuzie terminologică a autorilor sesizării. [Art. 59 alin. \(1\) din Legea nr. 24 /2000](#) definește „modificarea” ca eveniment legislativ ce poate interveni asupra unui act normativ, iar [art. 60 alin. \(1\)](#) definește evenimentul legislativ al „completării”. Or, analizând aceste texte prin comparație cu formularea art. I din legea dedusă controlului, se poate constata că Parlamentul nu a introdus dispoziții legale noi, ci doar a modificat conținutul alin. (3) al art. 1 din ordonanța de urgență menționată, în sensul suplimentării numărului entităților economice exceptate de la aplicarea acestei ordonanțe. Soluția legislativă inițială se păstrează, diferit fiind doar numărul beneficiarilor dispoziției legale modificate de legiuitor.
23. Se arată că autorii sesizării confundă, de asemenea, și instituția juridică a derogării cu cea a exceptării unor subiecte de drept de la aplicarea unui act normativ. Astfel, dacă instituția exceptării nici nu este prevăzută în [Legea nr. 24/2000](#), norma derogatorie (de la un anumit regim juridic) este definită ca o reglementare nouă, distinctă de cea existentă deja și care implică, așadar, o altă soluție juridică.
24. Și critica privind neconstituționalitatea dispozițiilor art. I teza finală și ale art. II din legea examinată, potrivit căreia alte excepții de la aplicarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) urmează a fi stabilite prin hotărâre a Guvernului, se întemeiază pe aceeași confuzie între derogare și exceptare, din perspectiva aplicării unui act normativ. Autorii sesizării nu țin cont de faptul că dispozițiile [art. 63 din Legea nr. 24/2000](#), potrivit cărora „derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”, se referă, așadar, la derogare, or legea supusă controlului nu instituie o normă derogatorie, ci reglementează o excepție de la aplicarea unui anumit regim juridic. Acest regim juridic poate fi stabilit și prin hotărâre a Guvernului pentru alte circumstanțe sau situații care ar impune o reglementare normativă distinctă. Stabilind tipul de act normativ și emitentul acestuia pentru instituirea în viitor și a altor excepții de la aplicarea ordonanței de urgență mai sus indicate, Parlamentul nu face o delegare legislativă, ci optează pentru o altă soluție normativă, de resortul Guvernului. Este vorba despre o soluție simplă, tehnică, în concordanță cu atribuțiile Guvernului și cu specificul raporturilor juridice de interes pentru o astfel de reglementare normativă.
25. Guvernul a transmis punctul său de vedere, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr. 1.128 din 13 februarie 2018, prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

26. Cu privire la pretinsa încălcare a normelor de tehnică legislativă în soluția de legiferare a titlului actului normativ, se arată că dispozițiile art. I din legea criticată „promovează o nouă soluție legislativă, în sensul că se restrânge sfera de aplicare a actului normativ prin sporirea numărului companiilor naționale și a regiilor autonome exceptate” de la procedura guvernantei corporative. Având în vedere că norma de excepție a făcut corp comun cu actul normativ, iar intervenția legislativă privește un text preexistent, se apreciază, în considerarea [art. 41 alin. \(5\)](#) și al [art. 57 din Legea nr. 24/2000](#), că amendarea îndeplinește cerințele pentru a fi calificată drept o operațiune de modificare, astfel că, sub acest aspect, obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

27. Pornind de la precizarea că normele de derogare nu trebuie confundate cu normele de excepție, rezultă, din analiza dispozițiilor criticate, că acestea instituie o exceptare, și nu o derogare de la regimul guvernantei corporative, astfel că normele privind derogarea nu sunt incidente, iar criticile de neconstituționalitate privind încălcarea [art. 63 teza a II-a din Legea nr. 24/2000](#) sunt, de asemenea, neîntemeiate.

28. Referitor la critica de neconstituționalitate constând în lipsa evidentă de legătură între scopul inițial al actului normativ, descris în expunerea de motive, și rezultatul procesului de legiferare, se arată că inițiativa legislativă reprezintă doar momentul de debut al legiferării, urmând ca, în cadrul procesului complex de legiferare, aceasta să facă obiectul analizei, obiecțiilor, propunerilor și al amendamentelor, ca principală formă de contribuție a parlamentarilor. Astfel, propunerea legislativă a fost adoptată de Camera de reflecție cu modificări față de forma avută în vedere de inițiator, în sensul că excluderea din câmpul de aplicare a procedurii guvernantei corporative a fost extinsă de la o singură excepție, inițial prevăzută, la un număr de 26 de regii autonome și companii naționale. Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a extins sfera excepțiilor cu încă 63 de companii, însă excepțiile se circumscriu intenției de a restrânge câmpul de aplicare al unei norme juridice, astfel că nu se poate conchide că modificarea se îndepărtează, în mod substanțial, de forma adoptată de Senat și, implicit, de obiectivele urmărite de inițiativa legislativă.

29. Cu privire la pretinsa încălcare a [art. 115 din Constituție](#), se precizează că, din analiza dispozițiilor [art. 108](#) și ale [art. 115 din Legea fundamentală](#), reiese preocuparea legiuitorului constituant de a reglementa regimul actelor normative pe care le poate adopta Guvernul, atât în domeniul rezervat legii, pe calea delegării legislative, cât și cu privire la regimul constituțional al hotărârilor Guvernului, potrivit căruia acestea trebuie să se întemeieze pe lege sau pe un act normativ cu forța juridică a legii. Or, în cazul de față, intenția legiuitorului primar a fost în sensul de a crea un temei expres pentru adoptarea unei hotărâri de Guvern, așa cum prevăd dispozițiile constituționale ale [art. 108 alin. \(2\)](#), astfel că regulile delegării legislative, conținute de [art. 115 din Legea fundamentală](#), nu sunt incidente.

30. Cât privește pretinsa încălcare a principiului constituțional al bicameralismului, se apreciază, în raport cu jurisprudența relevantă în materie a Curții Constituționale, prin care au fost stabilite condițiile cumulative și limitele principiului bicameralismului (de exemplu, [Decizia nr. 710 din 6 mai 2009](#), [Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008](#), [Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012](#)), că soluțiile promovate de actul normativ criticat nu se îndepărtează de la finalitatea urmărită de inițiator, aceea de a restrânge sfera de aplicare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), iar forma adoptată de Camera decizională nu a modificat substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative.

31. La dosar, Fondul Proprietatea a transmis un document intitulat „memoriu Amicus Curiae” privind sesizarea ce face obiectul prezentei cauze.

32. La termenul de judecată fixat pentru data de 31 ianuarie 2018, având în vedere cererile de amânare a deschiderii dezbaterilor, Curtea, în temeiul dispozițiilor [art. 57](#) și al [art. 58 alin. \(3\) din Legea nr. 47/1992](#), a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 1 februarie 2018 și apoi pentru data de 13 februarie 2018, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

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

33. Curtea Constituțională este legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor [art. 146 lit. a\) din Constituție](#), ale [art. 1, 10, 15](#) și [18 din Legea nr. 47/1992, republicată](#), să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

34. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie Legea pentru modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice.

35. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale [art. 1 alin. \(5\)](#), referitoare la obligația respectării [Constituției](#), a supremației sale și a legilor, ale [art. 61 alin. \(2\)](#) potrivit cărora „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”, ale [art. 75](#) - Sesizarea Camerelor și ale [art. 115](#) - Delegarea legislativă.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

36. Curtea constată că prezenta obiecție de neconstituționalitate vizează o lege adoptată de Parlament și trimisă spre promulgare și că sesizarea a fost formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal. Sesizarea formulată îndeplinește, așadar, condițiile de admisibilitate prevăzute de [art. 146 lit. a\) teza întâi din Constituție](#) atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub cel al titularului dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

(2) Parcursul legislativ al legii analizate

37. Propunerea legislativă cu titlul „Lege pentru modificarea [alin. \(3\) al art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice” a fost inițiată de 8 deputați și senatori aparținând PSD și ALDE, fiind înregistrată la Senat la data de 22 februarie 2017. Ulterior, printr-o adresă din 21 martie 2017, un grup de 19 deputați UDMR a solicitat să fie inclus în calitate de coinițiator al acestei propuneri legislative, având în vedere că respectivii parlamentari sunt autorii unei inițiative legislative similare, pe care doresc să o retragă. Așa fiind, prezenta propunere legislativă figurează ca aparținând unui număr de 27 de senatori și deputați ai PSD, ALDE și UDMR.

38. Propunerea legislativă, în forma inițiatorilor, conținea un articol unic, cu următorul cuprins: „Articol unic. - La articolul 1 din [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, cu modificările și completările ulterioare, [alineatul \(3\)](#) se modifică și va avea următorul cuprins:

(3) Sunt exceptate de la aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență Regia Autonomă «Rasirom», Compania Națională «Romtehnica» - S.A. și Administrația Națională de Meteorologie.”

39. Procedura legislativă la Senat - în calitate de Cameră de reflecție - a fost demarată în data de 22 februarie 2017 (în urma unei adrese a Camerei Deputaților de desesizare a sa în favoarea Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată). În cadrul acestei proceduri legislative au fost primite avizul favorabil al Consiliului Legislativ, punctul de vedere al Guvernului (de susținere a inițiativei legislative, sub rezerva însușirii propunerilor și observațiilor formulate, referitoare la exceptarea inclusiv a celor două filiale ale Companiei Naționale „Romtehnica” - S.A., respectiv RO-Armycatering - S.A. și ROArmysecurity - S.A., pentru aceleași motive ce justifică exceptarea companiei-mamă, precum și la menținerea instituțiilor de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#), așa cum se prevede în prezent), precum și avizul favorabil, cu amendamente, al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări (cuprinzând reformulări de redactare pentru respectarea uzanțelor normative la observațiile cuprinse în avizul Consiliului Legislativ).

40. Cele două comisii sesizate în fond - Comisia economică, industrii și servicii și Comisia pentru dezvoltare regională, administrarea activelor statului și privatizare - au depus, la data de 18 mai 2017, un raport comun de admitere, cu amendamente admise care vizau extinderea excepțiilor la încă alte 25 de întreprinderi publice, inclusiv, în 2 cazuri, filiale ale acestora (nenominalizate), precum și la „companiile de apă” (nenominalizate) și la instituțiile de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#), astfel cum reglementează [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2017](#). Admiterea acestor amendamente este justificată generic, prin „importanța strategică” a acestor operatori economici care, pe lângă activitatea economică pe care o desfășoară în condiții de piață, trebuie să asigure și sarcinile la mobilizare sau război, indiferent de rentabilitatea acestor activități. Ca urmare a solicitării Senatului, cele două comisii au depus, la data de 29 mai 2017, un raport suplimentar de admitere, cu amendamente admise care vizau, în plus față de primul raport, și includerea Regiei Autonome Tehnologii pentru Energia Nucleară (RATEN), cu justificarea corespunzătoare.

41. Forma adoptată de Senat la data de 6 iunie 2017 cuprinde, în categoria întreprinderilor publice exceptate de la aplicarea prevederilor ordonanței de urgență mai sus menționate, toate entitățile propuse prin raportul suplimentar al celor două comisii sesizate în fond, respectiv un total de 30 de companii nominalizate individual, 2 dintre ele figurând alături de filialele acestora, precum și „companiile de apă”.

42. Procedura legislativă la Camera Deputaților a fost demarată la data de 12 iunie 2017, fiind aprobată procedura de urgență solicitată de inițiatori. Legea a fost trimisă pentru raport Comisiei pentru industrii și servicii, Comisiei pentru politică economică, reformă și privatizare și Comisiei juridice, de disciplină și imunități și a fost solicitat avizul Comisiei pentru buget, finanțe și bănci și al Comisiei pentru administrație publică și amenajarea teritoriului (care, potrivit fișei legislative, nu au fost transmise). La data de 19 decembrie 2017 a fost primit raportul comun al celor trei comisii sesizate în fond, raport favorabil, cuprinzând, distinct, amendamentele admise (în număr de 4) și pe cele respinse (în număr de 4). Amendamentele admise se referă, în esență, la un număr de 94 de entități nominalizate individual, 5 dintre acestea alături de companiile deținute sau filialele acestora (nenominalizate), precum și companiile „de transport” (nenominalizate), pe lângă cele „de apă”, fără a fi prezentat vreun motiv justificativ. Totodată, printre amendamentele admise se numără și soluțiile legislative ce se regăsesc în prezent la art. I teza finală și art. II din legea ce constituie obiectul controlului, referitoare la prerogativa Guvernului de a opera noi excluderi, prin hotărâre.

43. La data de 20 decembrie 2017, Camera Deputaților a adoptat legea, fiind depusă, la 22 decembrie 2017, la secretarul general, pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii. La aceeași dată de 27 decembrie 2017, legea a fost trimisă la promulgare și a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate.

(3) Soluțiile legislative preconizate

44. Legea supusă controlului de constituționalitate, care cuprinde două texte normative - art. I și art. II -, are ca obiect de reglementare modificarea [alin. \(3\) al art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice.

45. În prezent, [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) (modificat prin [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2017](#)) prevede următoarele: „(3) Sunt exceptate de la aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență Regia Autonomă «Rasirom», Compania Națională «Romtehnica» - S. A. și instituțiile de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#), aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 227/2007](#), cu modificările și completările ulterioare.”

46. Art. I teza întâi din legea examinată modifică [alin. \(3\) al art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) - mai sus citat - în sensul că elimină de la exceptarea aplicării ordonanței de urgență cele două entități - Regia Autonomă „Rasirom” și Compania Națională „Romtehnica” - S.A. (în privința acestora din urmă, sunt menționate exclusiv cele două filiale ale sale - RO-Armycatering - S.A. și ROArmysecurity - S.A. -, în acord cu observațiile cuprinse în punctul de vedere al Guvernului), precum și instituțiile de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#) și reconfigurează o nouă listă a destinatarilor exceptării reglementate, cu alte 95 de entități economice, unele dintre acestea fiind nominalizate alături de filialele sau companiile deținute, precum și cu „companiile de apă și transport”.

47. Potrivit art. I teza finală și art. II din legea criticată, de la data intrării acesteia în vigoare, vor putea fi excluse de la prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) și companiile prevăzute prin hotărâre a Guvernului în acest sens.

(4) Analiza criticilor de neconstituționalitate

48. Autorii sesizării de neconstituționalitate formulează critici prin raportare la prevederile [art. 1 alin. \(5\)](#), [art. 61](#) și ale [art. 115 din Constituția României](#).

(4.1.) Criticile privind încălcarea principiului legalității - [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#)

49. În formularea acestor critici autorii reclamă nerespectarea unor prevederi din [Legea nr. 24/2000](#) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, abaterea de la aceste norme legale având consecințe negative asupra calității legii. Sunt invocate [art. 8 alin. \(4\)](#), [art. 59 alin. \(1\)](#) și [art. 60 alin. \(1\)](#) din lege pentru a se argumenta susținerea potrivit căreia titlul corect al legii ar fi „Lege pentru completarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#)”, și nu pentru modificarea acestui text. De asemenea, sunt indicate prevederile [art. 61 alin. \(1\)](#) coroborat cu [art. 58 alin. \(3\) teza întâi](#) din același act normativ, arătându-se faptul că modificarea masivă a [alin. \(3\) al art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) afectează concepția generală sau caracterul unitar al actului normativ de bază, golindu-l de conținut și imprimându-i imprevizibilitate. Este încălcat și [art. 30 alin. \(2\) din Legea nr. 24/2000](#), deoarece expunerea de motive ce însoțește forma inițială a legii nu mai corespunde forme finale a legii, iar instituirea unor excepții în cuprinsul legii examinate nu corespunde normelor imperative ale [art. 63 din Legea nr. 24/2000](#).

(4.1.1.) Analiza criticilor privind încălcarea principiului legalității - [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#)

50. Examinând aceste critici, Curtea reține că ele vizează, prin conținutul lor, caracterul extrinsec al legii analizate, deoarece au în vedere aspecte exterioare conținutului normativ intrinsec al acesteia. Susținerile autorilor se referă, în concret, la pretinsa denumire greșită a titlului actului normativ, neutilizarea unor formule de redactare standardizate pentru evidențierea derogării operate de legiuitor, golirea de semnificație a actului normativ de bază ca urmare a multiplelor modificări aduse acestuia și lipsa de corespondență dintre expunerea de motive ce a însoțit propunerea legislativă la debutul procesului legislativ și conținutul normativ final al legii adoptate de Parlament.

51. Analizând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale referitoare la cerințele de calitate a legii, se observă că aceasta a avut în vedere aspecte intrinseci actului normativ, și anume diferite deficiențe sau insuficiențe de redactare care afectează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea normei juridice, iar prin nerespectarea acestor cerințe se aduce atingere unor drepturi, libertăți sau principii fundamentale. Astfel, Curtea a constatat, de principiu, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea în acest sens, spre exemplu, [Decizia nr. 189 din 2 martie 2006](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, [Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau [Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să

precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în [Cauza Rotaru împotriva României](#), paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în [Cauza Sissanis împotriva României](#), paragraful 66). O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de [Constituție](#), cât și de [Convenție](#), numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita (în acest sens, [Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și [Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59).

52. Din jurisprudența mai sus indicată se desprinde concluzia potrivit căreia, pentru relevanța constituțională a principiului legalității, esențial este ca prin folosirea unei tehnici legislative inadecvate, care să nu întrunească cerințele clarității, preciziei, previzibilității și ale accesibilității normei juridice, legiuitorul să fi adus atingere în final unor drepturi, libertăți sau principii de rang constituțional.

53. Curtea reține că [Legea nr. 24/2000](#) stabilește anumite cerințe de calitate a legii, cum ar fi cele reglementate la [art. 8 alin. \(4\) teza întâi](#), potrivit cărora „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, sau la [art. 36 alin. \(1\)](#), care prevăd 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”. Regulile astfel normativizate transpun cerințele de calitate a legii referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea textului cuprins într-un act normativ, așadar la aspectele intrinseci normei juridice, și nu exterioare acesteia.

54. Revenind la criticile de neconstituționalitate formulate în prezenta cauză, privind încălcarea principiului legalității, consacrat de [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), Curtea constată că acestea nu vizează aspecte intrinseci, proprii normei juridice, ci se referă la diferite aspecte exterioare acesteia. Pretinsele vicii de constituționalitate invocate, referitoare, de pildă, la greșita intitulare a legii, la utilizarea unor formule improprii pentru a evidenția derogarea sau la lipsa de corespondență dintre expunerea de motive a propunerii legislative și forma finală a legii nu pot avea, în sine, o reală substanță constituțională, deoarece nu pot afecta, direct sau indirect, vreun drept, libertate sau principiu fundamental, așa cum este reflectată valoarea constituțională a principiului legalității în considerentele de principiu constatate în jurisprudența mai sus indicată. Prin urmare, aceste critici nu pot fi reținute, Curtea urmând să respingă, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate sub acest aspect.

(4.2.) Criticile de neconstituționalitate privind încălcarea [art. 115 din Constituție](#) - Delegarea legislativă

55. Autorii sesizării formulează critici de neconstituționalitate referitoare la încălcarea [art. 115 din Constituție](#) plecând de la conținutul normativ al art. I teza finală și al art. II din legea examinată, potrivit căruia vor putea fi exceptate și alte entități comerciale de la aplicarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), prevăzute în acest scop prin hotărâre a Guvernului.

(4.2.1.) Analiza criticilor de neconstituționalitate privind încălcarea [art. 115 din Constituție](#) - Delegarea legislativă

56. Curtea constată că aceste critici se întemeiază pe o eronată înțelegere a normelor constituționale ale art. 115. Acest articol, consacrat delegării legislative ca excepție de la principiul statuat de [art. 61 alin. \(1\) din Constituție](#), potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, are următoarea structură: primele trei alineate consacră posibilitatea ca Parlamentul să delege Guvernului, printr-o lege specială de abilitare, competența sa exclusivă de legiferare, în anumite materii, pentru ca acesta să emită ordonanțe (simple) în domenii care nu fac obiectul legilor organice, în anumite condiții stricte; [alin. \(4\)-\(6\)](#) consacră Guvernului o competență directă de legiferare, prin ordonanță de urgență, inclusiv în domeniul rezervat legii organice, numai în situații extraordinare și cu respectarea unor cerințe stricte de adoptare; [ultimele două alineate ale art. 115](#) conțin reguli referitoare la adoptarea sau respingerea acestor ordonanțe printr-o lege a Parlamentului, precum și la efectele acestor legi.

57. Soluția legislativă cuprinsă în art. I teza finală și art. II din legea examinată nu se referă, însă, la niciuna dintre ipotezele mai sus enunțate, fiind vorba de adoptare, prin hotărâre a Guvernului, a unor noi excepții de la cele deja instituite prin lege. Așadar, [art. 115 din Legea fundamentală](#) nu este incident. Totodată, Curtea arată că nu poate fi reținută nici invocarea [art. 63 teza finală din Legea nr. 24/2000](#) în acest context, text potrivit căruia „Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”, deoarece, cu privire la art. I teza finală și art. II din legea examinată nu ne aflăm în fața unei derogări autentice prin intermediul delegării legislative.

58. În acest sens, Curtea constată că, prin [Legea nr. 267/2017](#) privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.029 din 27 decembrie 2017, legiuitorul a procedat la adoptarea unei reglementări distincte în privința posibilității Guvernului de a interveni normativ asupra [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). Astfel, [art. 1 pct. I subpunctul 7](#) din legea menționată prevede: „În temeiul [art. 115 alin. \(1\) din Constituția României, republicată](#), Guvernul este abilitat ca de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea celei de-a doua sesiuni ordinare a anului 2017, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2018 să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, după cum urmează: I. Finanțe publice și economie: (...) 7. modificarea și completarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 111/2016](#), cu modificările ulterioare.” În temeiul acestei prevederi, Guvernul are abilitarea de a emite ordonanțe simple - și nu hotărâri -, prin care să opereze modificări și/sau completări asupra [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). Curtea mai observă că, la momentul derulării procesului legislativ încheiat prin adoptarea legii supuse controlului în prezenta cauză, era în vigoare [Legea nr. 161/2017](#) privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 530 din 6 iulie 2017, în cuprinsul căreia nu exista o prevedere asemănătoare celei mai sus citate. Această lipsă de reglementare la nivelul legislației în vigoare la acel moment, și suplinită, în cuprinsul legii examinate, prin transferul competenței de legiferare din partea Parlamentului, către Guvern, în materia stabilirii, prin hotărâre, a unor noi excepții de la regimul juridic al guvernanței corporative, nu poate fi interpretată ca fiind o veritabilă delegare legislativă în sensul [art. 115 din Constituție](#), invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate.

(4.3.) Criticile privind încălcarea principiului bicameralismului

59. Potrivit autorilor sesizării, legea atacată pe calea controlului de constituționalitate anterior promulgării înfrânge principiul bicameralismului deoarece există diferențe majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Astfel, dacă în forma inițială a legii era prevăzută exceptarea de la aplicarea prevederilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) doar a ANM, prima Cameră sesizată - Senatul -, a adăugat 26 de societăți comerciale sau regii autonome, iar Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a completat această listă cu alte 64 de întreprinderi publice. De asemenea, Camera Deputaților a adoptat soluția normativă cuprinsă la art. I teza finală și art. II din legea examinată, potrivit căreia Guvernul, prin hotărâre, poate stabili noi excepții, fără deci ca această soluție juridică să fi fost anterior dezbătută și votată de Senat.

(4.3.1.) Analiza criticilor privind încălcarea principiului bicameralismului

60. Principiul bicameralismului se întemeiază pe [art. 61 alin. \(2\)](#) și [art. 75 din Constituție](#) și a fost dezvoltat de Curtea Constituțională printr-o solidă și constantă jurisprudență, relevante fiind, în acest sens, [Decizia nr. 710 din 6 mai 2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, [Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau [Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. În esență, Curtea a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

61. Totodată, stabilind limitele principiului bicameralismului, prin [Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect „deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput”.

62. Prin [Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat că [art. 75 alin. \(3\) din Constituție](#), folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de

prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

63. Sintetizând, se poate afirma că principiul bicameralismului se caracterizează prin câteva elemente imuabile, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

64. Analizând scopul originar al legii ce constituie obiectul controlului de constituționalitate, precum și cele două forme adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că, în forma sa inițială, propunerea legislativă cu titlul „Lege pentru modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice” conținea un articol unic, cu următorul conținut:

ARTICOL UNIC

La [articolul 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, cu modificările și completările ulterioare, [alineatul \(3\)](#) se modifică și va avea următorul cuprins:

***(3)** Sunt exceptate de la aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență Regia Autonomă «Rasirom», Compania Națională «Romtehnica» - S.A. și Administrația Națională de Meteorologie.*

65. Curtea observă că modificarea vizată de autorii propunerii legislative urmărea introducerea, alături de celelalte două excepții preexistente, a Administrației Naționale de Meteorologie (ANM), opțiune în privința căreia expunerea de motive prezintă pe larg argumente justificative (în sensul că ANM desfășoară activități specifice de interes public național și activități cu specific pentru apărarea și securitatea națională, acestea regăsindu-se explicit în Strategia de securitate națională a României; ANM a înregistrat anual profit, nu înregistrează arierate și nici obligații restante către creditori, a îndeplinit în fiecare an indicatorii de performanță socioeconomică; ANM are obligația legală de a transmite gratuit toate informațiile și avertizările meteorologice de care dispune către anumite instituții și autorități publice, iar începând cu 01.01.2007 are obligația de a transmite în timp real măsurătorile de la stațiile meteorologice din România către sediul NATO). Totodată, Curtea observă că, potrivit propunerii legislative inițiale, lipsesc, din redactarea [alin. \(3\) al art. 1](#), „instituțiile de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#), aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 227/2007](#), cu modificările și completările ulterioare”, astfel cum acestea fac parte, în prezent, din categoria întreprinderilor publice exceptate de la aplicarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). În această privință, expunerea de motive nu cuprinde nicio mențiune.

66. La Senat, lista companiilor exceptate numără alte 30 de întreprinderi publice, inclusiv, în 2 cazuri, filiale ale acestora (nenominalizate), precum și „companiile de apă” (nenominalizate) și instituțiile de credit prevăzute de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2006](#), astfel cum reglementează [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2017](#). Raportul comun al comisiilor sesizate în fond cuprinde, în anexa privind amendamentele admise, o justificare generică în privința acestei intervenții.

67. La Camera Deputaților, lista companiilor exceptate cuprinde un număr suplimentar de 64 de entități nominalizate individual, 5 dintre acestea alături de companiile deținute sau filialele acestora (nenominalizate), precum și companiile „de transport” (nenominalizate), pe lângă cele „de apă”, fără a fi prezentat, în cadrul raportului comun al comisiilor sesizate în fond, vreun motiv justificativ. În plus, Camera Deputaților adoptă, în cuprinsul art. I teza finală și art. II, soluția legislativă potrivit căreia Guvernul, prin hotărâre, va aproba exceptarea și a altor entități economice de la prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#).

68. De asemenea, Curtea constată că cele două companii inițial prevăzute în propunerea legislativă, precum și în forma în vigoare a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), respectiv Regia Autonomă „Rasirom”, Compania Națională „Romtehnica” - S.A., au fost eliminate în cursul procedurii legislative desfășurate în fața Camerei decizionale, astfel că acestea nu se mai regăsesc în forma finală a legii (se observă, în privința Companiei Naționale „Romtehnica” - S.A., că, în forma sa finală, legea enumeră doar cele două filiale ale sale, și anume RO-Armycatering - S.A. și RO-Armysecurity - S.A., dar nu și societatea-mamă.)

69. Curtea conchide, în urma examenului comparativ mai sus referit și prin prisma considerentelor de principiu statuate prin deciziile mai sus indicate, că forma finală a legii, prin extinderea listei destinatarilor exceptării instituite de [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) de la o singură entitate economică, inițial prevăzută cu titlu suplimentar față de reglementarea în vigoare, la aproape încă 100, dar și prin eliminarea celor două entități economice mai sus amintite, se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii, care vizau, pentru motive temeinic justificate, exclusiv Administrația Națională de Meteorologie.

70. Astfel, dacă Senatul a extins această listă (la 30 entități economice), dar cu o minimă argumentare în cuprinsul raportului comun al comisiilor sesizate în fond, Camera Deputaților a dublat numărul acestora (64 de entități economice), fără a oferi niciun fel de argumentare. Mai mult decât atât, Camera Deputaților, prin adoptarea soluției legislative cuprinse la art. I teza finală și la art. II, a deschis posibilitatea golirii de conținut a actului normativ de bază, prin aceea că legea examinată permite Guvernului să adopte oricând hotărâri prin care să adauge alți destinatari ai exceptării prevăzute de lege. Totodată, Curtea constată, pe lângă aceste diferențe semnificative, atât sub aspect calitativ, cât și cantitativ de conținut juridic între cele două forme adoptate de fiecare dintre Camerele Parlamentului, și existența unei configurații semnificativ diferite între cele două forme ale legii: prima, adoptată de Senat, conține un articol unic, în timp ce forma adoptată de Camera Deputaților conține două articole.

71. Dacă inițiatorii legii au demarat această propunere legislativă justificând exceptarea ANM prin specificul de interes public național și strategic pe care îl prezintă activitatea desfășurată de aceasta și prezumând că acest criteriu - obiectiv și rezonabil - se menține și în privința celorlalți destinatari adăugați în această categorie pe parcursul procesului legislativ desfășurat la Camera Deputaților, atunci, fiind vorba de societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat sau regii autonome, ar fi fost imperios necesar ca adăugarea fiecăreia dintre acestea să reprezinte rezultatul dezbaterii și deliberării fiecărei Camere, deci inclusiv a Senatului, și nu rezultatul opțiunii deliberative unilaterale, a unei singure Camere. Prezumând importanța acestor entități economice și caracterul strategic al sectoarelor în care operează fiecare dintre cele 64 de societăți adăugate de Camera Deputaților, decizia excluderii acestora de la aplicarea regulilor de guvernare corporativă prescrise de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) nu poate aparține unei singure Camere, ci trebuie să formeze obiectul de legiferare a întregului Parlament, nu doar în calitatea sa de unică autoritate legiuitoare a țării, dar și ca organ reprezentativ suprem al poporului român, deci și al interesului național.

(4.4.) Alte motive de neconstituționalitate

72. Dincolo de aportul semnificativ sub aspect cantitativ și calitativ al Camerei Deputaților, de natură să contravină exigențelor principiului bicameralismului instituit de [art. 61 alin. \(2\) din Constituție](#), Curtea constată că soluția legislativă cuprinsă la art. I teza finală și art. II din legea examinată - introdusă de Camera Deputaților - este neconstituțională și din alt punct de vedere, însă nu prin raportare la [art. 115 din Constituție](#), așa cum eronat indică autorii sesizării în criticile formulate, ci prin raportare la [art. 1 alin. \(4\) și \(5\)](#) și la [art. 61 alin. \(1\)](#) din aceasta.

73. Astfel, soluția legislativă, potrivit căreia Guvernul poate ca, prin hotărâre, să adauge noi entități economice celor care sunt deja sau vor fi exceptate, prin lege, de la aplicarea regimului juridic prevăzut de [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), este contrară [art. 61 alin. \(1\) din Constituție](#), potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, coroborat cu [art. 1 alin. \(4\)](#) din aceasta, care prevede principiul separării și echilibrului puterilor în stat.

74. Parlamentul, prin dispozițiile legale mai sus menționate, a procedat, practic, în sensul unei „negări de legiferare” sau a unei „de-legiferări”, prevăzând în competența Guvernului atribuția de a stabili, prin hotărâre, entitățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care pot fi exceptate de la regimul legal al guvernării corporative, stabilit prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), aprobată prin [Legea nr. 111/2016](#). Or, hotărârile Guvernului sunt adoptate în scopul aplicării legii, în sensul reglementării unor modalități concrete și detaliate de aducere la îndeplinire a măsurilor prevăzute de lege, astfel cum impune [art. 108 alin. \(2\) din Constituție](#): „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”. Prin urmare, dispoziția legală prin care se atribuie Guvernului competența de a legifera în materii ce intră în sfera de reglementare a legii, și nu a hotărârii Guvernului, nu poate avea natura unei simple „soluții tehnice, în concordanță cu atribuțiile Guvernului și cu specificul raporturilor juridice de interes pentru o astfel de reglementare normativă”, așa cum se apreciază în punctul de vedere al președintelui Senatului. Deși ar avea un aparent temei legal, o asemenea hotărâre a Guvernului depășește rolul său constituțional de strictă aplicare și detaliere a normei legale - de rang superior - deoarece, prin conținutul său, reglementează în mod direct și distinct noi destinatari ai unor exceptări de la aplicarea regimului legal al guvernării corporative a întreprinderilor publice, având, în definitiv, același obiect de reglementare ca și legea examinată în prezenta cauză. Totodată, chiar dacă materia reglementată prin legea examinată intră, prin specificul său, în domeniul de activitate și în sfera raporturilor juridice de interes specifice Guvernului, nu se poate justifica această manieră de reglementare, în sensul atribuirii de competență de legiferare.

75. Parlamentul are, de principiu, obligația constituțională de a legifera în orice domeniu și în privința oricărui raport juridic reflectat din viața socială, economică, culturală, juridică a statului, deținând, prin voința Adunării constituante, monopol de legiferare. Singurele excepții permise sunt strict prevăzute, la rândul lor, în [Legea fundamentală](#), deci tot ca expresie a voinței constituantului. În ceea ce privește atribuirea unor competențe de legiferare puterii executive (bicefale), [Constituția](#) a prevăzut posibilitatea Guvernului de a adopta ordonanțe - simple sau de urgență - în anumite condiții stabilite la [art. 115](#) - Delegarea legislativă, precum și posibilitatea Președintelui României de a emite acte normative în cazuri excepționale, de asemenea indicate în cuprinsul [art. 92 și 93](#). Prin urmare, în considerarea normelor fundamentale, Guvernul poate exercita atribuția de legiferare în domenii și condiții strict prevăzute - fie prin intermediul unei legi de abilitare, fie direct, în temeiul [art. 115 alin. \(4\)](#)

-(6) din Constituție -, dar, în ambele situații, actul normativ îl constituie ordonanța simplă sau ordonanța de urgență, după caz, și nicidecum hotărârea. De altfel, așa cum s-a arătat la paragraful 68 din prezenta decizie, Parlamentul a adoptat [Legea nr. 267/2017](#) privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, care, la art. 1 pct. I subpunctul 7, reglementează în mod distinct posibilitatea Guvernului de a emite ordonanțe pentru modificarea sau completarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). Prin urmare, [Constituția](#) nu permite ca, prin intermediul unei alte legi decât legea de abilitare, Parlamentul să atribuie competențe de legiferare Guvernului, și nu permite de plano ca Guvernul, în virtutea delegării legislative, să legifereze prin hotărâre. O asemenea manieră de reglementare este contrară principiului separației și echilibrului puterilor în stat, proclamat de [art. 1 alin. \(4\) din Constituție](#), dar și prevederilor [art. 61 alin. \(1\)](#) din aceasta, care conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării.

76. În plus, în speță, contrar prevederilor [art. 1 alin. \(4\)](#) și [art. 61 alin. \(1\) din Constituție](#), Parlamentul lasă la latitudinea exclusivă a Guvernului modalitatea de aplicare a unui act normativ de nivelul legii, creând posibilitatea ca, prin hotărâri ale puterii executive, acesta să fie golit de conținut, prin excluderea tuturor destinatarilor săi. Curtea observă, din această perspectivă, faptul că legea examinată nu corespunde exigențelor de reglementare a normei juridice, fiind aptă să genereze confuzii și ambiguitate în procesul de aplicare și interpretare a legii, așa cum susțin și autorii sesizării de neconstituționalitate. Această modalitate de reglementare poate avea consecințe negative asupra respectării principiului legalității, prevăzut de [art. 1 alin. \(5\) din Constituție](#), existând pericolul afectării stabilității raporturilor juridice, prin încălcarea exigențelor de calitate a legii, respectiv previzibilitatea și claritatea legii.

77. În sensul celor de mai sus, Curtea reține că utilizarea sintagmei cu semnificație generică a „companiilor de apă și transport”, în cuprinsul art. I teza întâi din legea examinată, fără nominalizarea acestora sau măcar cu indicarea unor criterii minimale de referință pentru identificarea lor, nu reprezintă o modalitate de legiferare care să confere destinatarului normei configurarea în mod rezonabil a conduitei de urmat, în primul rând pentru că norma juridică nu determină în mod precis și lipsit de echivoc destinatarii săi. Același viciu de constituționalitate, dat de lipsa unor criterii obiective minimale de determinare a destinatarilor normei, este observat și în privința soluției legislative cuprinse la art. I teza finală și art. II din legea examinată, potrivit căreia Guvernul poate, prin hotărâre, să excepteze alte companii de la prevederile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#). Așa cum s-a arătat mai sus, dincolo de actul neconstituțional al „de-sesizării” Parlamentului în această materie și atribuirea competenței de legiferare Guvernului, fără a trasa, prin lege, criterii obiective și condiții clare pentru includerea altor companii pe lista excepțiilor, Curtea remarcă potențialul de imprevizibilitate și inaccesibilitate legislativă creat prin dispozițiile mai sus indicate, deoarece nu se poate cunoaște, a priori, când, în ce condiții și care societăți vor fi excluse, schimbarea regimului juridic aplicabil în privința guvernantei corporative putând interveni prin hotărâre a Guvernului oricând, intempestiv și fără nicio justificare, cu afectarea modalității de organizare și funcționare a activității respectivei entități economice (în acest sens, a se vedea, cu titlu exemplificativ, [Decizia nr. 637 din 13 octombrie 2015](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 906 din 8 decembrie 2015).

78. Curtea subliniază că viciul de neconstituționalitate mai sus relevat vizează exclusiv modalitatea de reglementare a excepțiilor de la aplicarea [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#), respectiv prin hotărâre a Guvernului, Parlamentul având competența de a proceda la adoptarea acestora prin lege, în conformitate cu dispozițiile din [Legea fundamentală](#) a căror nesocotire a fost constatată pe calea controlului de neconstituționalitate a priori.

79. În concluzie, Curtea constată că legea examinată contravine prevederilor [art. 1 alin. \(4\)](#) și [\(5\)](#) și ale [art. 61 din Legea fundamentală](#) și este neconstituțională, în ansamblul său.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 64 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și constată că Legea pentru modificarea [art. 1 alin. \(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011](#) privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 13 februarie 2018.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,

Claudia-Margareta Krupenschi