



DCL/1220/13.11.2024
Nesecret

Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA
Secretar General al Camerei Deputaților

Stimată doamnă Secretar General,

Prin Decizia nr. 401/19.09.2024 Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal este neconstituțională în ansamblul său.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, Legea pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, în copie.

Cu aleasă considerație,

Anișoara ANCU
Consilier Prezidențial



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.1854A/2024

DECIZIA nr.401
din 19 septembrie 2024

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal**

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scânteii	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Oana-Cristina Puică	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite.

2. Curtea Constituțională a fost sesizată prin Hotărârea nr.4 din 5 iunie 2024, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, cu obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, care a fost înregistrată la instanța de contencios constituțional cu nr.5369 din 6 iunie 2024 și constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1854A/2024.



3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, au fost formulate atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

4. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate extrinsecă, se susține că Legea pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal [PL-x nr.137/2023 referitor la Legea pentru modificarea art.335 alin.(1) din Legea nr.286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal] încalcă prevederile art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție, prin nerespectarea principiului bicameralismului.

5. Astfel, se arată că în jurisprudența Curții Constituționale a fost dezvoltată o veritabilă doctrină privind acest principiu și modul în care este reflectat în procedura de legiferare. În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat că, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009 și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră (Decizia nr.1029 din 8 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 32, și Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, paragraful 66). Dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acestuia/acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptat/adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementat/reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură

Camera, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008 și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53). Se arată că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, Decizia nr.1533 din 28 noiembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 54). De asemenea, Curtea a reținut că bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, însă fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră s-ar identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă



o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, paragrafele 37 și 38, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, paragraful 45, și Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, paragraful 57).

6. Se susține că examinarea Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal – din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale – conduce la concluzia că au fost încălcate prevederile art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1) din Constituție referitoare la principiul bicameralismului, întrucât forma adoptată de Camera Deputaților modifică obiectul de reglementare și conținutul propunerii legislative luate în dezbatere de Senat, în calitate de Cameră de reflecție. Astfel, se arată că la data de 23 noiembrie 2022 a fost înregistrată la Senat propunerea legislativă pentru modificarea art.335 alin.(1) din Legea nr.286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal, având ca obiect de reglementare articolul unic cu forma: „1. La articolul 335, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: *(1) Conducerea pe drumurile publice a unui autovehicul, a unui tramvai ori a unui tractor agricol sau forestier de către o persoană care nu posedă permis de conducere se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.*” La data de 27 februarie 2023 propunerea legislativă a fost respinsă de Senat, iar la data de 6 martie 2023 a fost înregistrată la Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională, pentru dezbatere. La data de 27 mai 2024 propunerea legislativă a fost înscrisă pentru dezbatere pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, după primirea raportului favorabil de la Comisia juridică, de disciplină și imunități. În urma analizei raportului comisiei menționate, Camera decizională a adoptat amendamentele privind modificarea denumirii propunerii legislative din „Lege pentru modificarea art.335

alin.(1) din Legea nr.286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal” în „Lege pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal”, eliminarea modificării art.335 alin.(1) din Codul penal și, respectiv, introducerea unor noi articole în acest cod, și anume art.348¹ – „Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc” și art.371¹ – „Tulburarea folosinței locuinței”.

7. Pe baza unei examinări comparative a formei inițiatorului – formă respinsă de Senat – și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, prin raportare la considerentele cu caracter de principiu cristalizate în jurisprudența instanței de contencios constituțional, se subliniază că, la nivelul Camerei Deputaților, în calitatea acesteia de Cameră decizională în procesul legislativ analizat, au fost aduse modificări majore de conținut juridic formei respinse de Senat, modificări care cuprind o soluție legislativă ce se îndepărtează total de la concepția de ansamblu a propunerii legislative.

8. Referitor la criticile de neconstituționalitate intrinsecă, se susține că Legea pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul exigențelor privind calitatea legii.

9. Astfel, în ceea ce privește introducerea în Codul penal a art.348¹ cu denumirea marginală „Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc”, se arată că, în domeniul jocurilor de noroc, activitatea având acest specific este reglementată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, modificată, reglementare care stabilește modul de autorizare și exercitare a jocurilor de noroc. Acest act normativ, în art.23, prevede ca infracțiuni la alin.(1) – desfășurarea fără licență sau autorizație a oricăreia dintre activitățile din domeniul jocurilor de noroc, iar la alin.(2) – organizarea de jocuri de noroc prin intermediul rețelelor de radio ori prin intermediul altor mijloace de transmisie asimilate; organizarea de pariuri bazate pe rezultatele unor concursuri clandestine organizate în alte condiții decât cele prevăzute de normele legale în vigoare; organizarea de jocuri clandestine ale căror



rezultate pot fi influențate prin dexteritatea mânuitorului mijloacelor de joc în scopul obținerii unor venituri; organizarea de jocuri de bingo, în baza aceleiași autorizații de exploatare a jocurilor de noroc, în mai mult de o locație; organizarea de jocuri-concurs cu câștiguri de orice fel prin intermediul liniilor telefonice sau al altor sisteme de telecomunicație, televiziune ori radio, prin care se condiționează obținerea unor avantaje materiale ca rezultat al răspunsurilor formulate la întrebări de cultură generală, inteligență sau perspicacitate și care presupun o taxă de participare. Legile speciale care reglementează exercitarea unor profesii, practicarea unor meserii sau desfășurarea unor activități care necesită o anumită calificare sau atestare profesională ori autorizație cuprind, în general, un text prin care se enunță caracterul penal al unor fapte referitoare la desfășurarea activităților care fac obiectul lor de reglementare, iar cu privire la pedepse se face trimitere la Codul penal. În alte situații, legile conțin prevederea că desfășurarea anumitor activități în alte condiții decât cele stabilite de legea specială constituie infracțiune, de data aceasta în mod distinct, fără a fi necesară raportarea la dispozițiile art.348 din Codul penal. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009, modificată, cuprinde norme speciale cu caracter unitar în ceea ce privește atât conținutul constitutiv al faptelor care constituie infracțiuni, cât și limitele de pedeapsă aplicabile în cazul încălcării lor. Se arată că introducerea art.348¹ în Codul penal, cu denumirea marginală „Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc”, ca normă specială în raport cu art.348 din același cod, care se referă la exercitarea fără drept a unei profesii sau activități, este redundantă în condițiile în care, în actul normativ special – Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 – sunt prevăzute, în cuprinsul art.23, infracțiuni care sancționează conduite ilicite ca urmare a desfășurării, fără licență sau autorizație, a oricăreia dintre activitățile din domeniul jocurilor de noroc, ceea ce conferă imprevizibilitate normei nou-introduse. Un alt argument îl constituie Legea nr.107/2024 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2023 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului

nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, precum și pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.20/2013 privind înființarea, organizarea și funcționarea Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2009, care a introdus – prin art.I pct.17¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.82/2023 – drept condiție suplimentară pentru obținerea autorizației de exploatare a jocurilor de noroc, obligativitatea ca operatorii economici să facă dovada că spațiul propus, dacă are amplasate mijloace de joc de tip slot-machine, astfel cum sunt acestea definite în art.10 alin.(1) lit.e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009, să se afle într-o unitate administrativ-teritorială cu o populație mai mare de 15.000 de locuitori. Potrivit aceleiași prevederi, dovada numărului de locuitori se face prin adeverință eliberată de primăria în a cărei rază teritorială se află spațiul propus.

10. Se consideră că toate aceste aspecte conduc la concluzia că norma ce se dorește a fi introdusă prin dispozițiile art.348¹ din Codul penal nu își găsește aplicabilitatea, deoarece se creează premisele unei suprapuneri normative, ale unui paralelism legislativ între dispozițiile art.348¹ din Codul penal și dispozițiile art.23 din legea specială, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009. În aceleași coordonate, se susține că, prin introducerea art.348¹ în Codul penal, se încalcă și prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, în ceea ce privește reglementările speciale și derogatorii, precum și dispozițiile art.16 alin.(1) din aceeași lege cu privire la evitarea paralelismelor normative. Introducerea art.348¹ după art.348 din Codul penal afectează caracterul previzibil al normei, întrucât generează dificultate în aplicarea incriminării, în condițiile în care ambele articole vizează exercitarea unor activități în alte condiții decât cele prevăzute de lege. De asemenea, alin.(2) al art.348¹ din Codul penal, nou-introdus, prezintă vicii de constituționalitate prin raportare la prevederile art.1 alin. (5) din Constituție. Astfel, potrivit dispozițiilor art.5 lit.hh) din Codul administrativ, primăria comunei,



a orașului, a municipiului, a subdiviziunii administrativ-teritoriale este o structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive, soluționând problemele curente ale colectivității locale, constituită din: primar, viceprimar, administratorul public, consilierii primarului sau persoanele încadrate la cabinetul primarului și aparatul de specialitate al primarului. Așadar, primăria comunei este o structură funcțională fără personalitate juridică și fără capacitate procesuală, cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile autorității deliberative și dispozițiile autorității executive. Întrucât nu este persoană juridică, primăria nu poate fi subiect activ al unei infracțiuni, având în vedere dispozițiile art.135 și următoarele din Codul penal care reglementează răspunderea penală a persoanei juridice. Prin urmare, primăria nu poate fi subiect activ al infracțiunii propuse la alin.(2) al art.348¹ din Codul penal, nou-introdus. Așa fiind, stabilirea calității de subiect activ al unei infracțiuni cu privire la o entitate care nu îndeplinește condițiile reglementate de lege pentru a avea personalitate juridică este de natură să încalce prevederile art.1 alin.(5) din Constituția României, potrivit căreia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

11. În ceea ce privește art.371¹ alin.(2) din Codul penal, nou-introdus, se apreciază că sintagma „în mod firesc” din cuprinsul acestuia încalcă cerințele de calitate a legii, prin lipsa de claritate și previzibilitate. Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, în limbajul curent, prin „firesc” se înțelege „care este conform legilor naturii; al naturii, din natură”, respectiv „care este conform așteptărilor, cum era normal să fie”. Or, acest termen uzitat în conținutul constitutiv al infracțiunii reglementate de art.371¹ alin.(2) din Codul penal, nou-introdus, este unul foarte larg, nespecific stilului normativ, ce prezintă o marjă semnificativă de generalitate, ceea ce este de natură să conducă la o interpretare și o aplicare neunitară de către organele judiciare, aspecte care determină lipsa de claritate și

previzibilitate a normei. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, noțiunea de previzibilitate a legii impune legiuitorului ca normele pe care le edictează să fie clare, ușor de înțeles, fără un conținut echivoc și precise (Decizia nr.710 din 29 noiembrie 2016, paragraful 28). În acest sens, în Decizia nr.62 din 13 februarie 2018, paragraful 51, Curtea Constituțională a reținut 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 (Decizia nr.189 din 2 martie 2006, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010 și Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie 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 (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 Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, 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 (a se vedea, în acest sens, Deciziile Curții Constituționale nr.1 din 11 ianuarie 2012 și nr.743 din 2 iunie 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. Ciné Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59). Or, modalitatea ambiguă de instituire a elementelor infracțiunii din art.371¹ alin.(2) din Codul penal, nou-introdus, prin folosirea unui termen nespecific domeniului reglementat, cu un grad mare de generalitate, este susceptibilă să încalce principiul legalității, în componenta sa referitoare la calitatea legii, principiu consacrat de prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

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

13. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au transmis punctele lor de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

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

14. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal, care a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 28 mai 2024, având următorul cuprins:

„Articol unic. – Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009, cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

1. După articolul 348 se introduce un nou articol, art. 348¹, cu următorul cuprins:

«Art. 348¹ – Nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc

(1) Desfășurarea activității cu mijloace de joc de tip slot-machine fără adeverință, eliberată de primăria în a cărei rază teritorială se află spațiul propus, care atestă amplasarea spațiului într-o localitate cu o populație mai mare de 15000 de locuitori, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(2) Eliberarea de către primărie a adeverinței ce atestă numărul de locuitori cu nerespectarea datelor furnizate de Institutul Național de Statistică rezultate din ultimul recensământ al populației și locuințelor, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani.»

2. După articolul 371 se introduce un nou articol, art. 371¹, cu următorul cuprins:

«Art. 371¹ – Tulburarea folosinței locuinței

(1) Fapta prin care se tulbură folosința locuinței locatarilor dintr-un imobil se pedepsește cu închisoare de la unu la 3 ani sau cu amendă.

(2) Fapta prin care se împiedică folosința normală a locuinței prin punerea titularului dreptului de folosință în situația de a nu-și putea exercita în mod firesc dreptul său, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani.

(3) Acțiunea penală se pune în mișcare la plângerea prealabilă a persoanei vătămate.»

15. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că dispozițiile legii criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(5) în componenta sa referitoare la calitatea legii, ale art.61 alin.(2) privind structura Parlamentului și ale art.75 alin.(1) referitor la sesizarea Camerelor.

16. Analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, sub aspectul titularului sesizării, al termenului de sesizare și al obiectului acesteia, Curtea constată că sesizarea care formează obiectul Dosarului nr.1854A/2024 îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*. Astfel, sub aspectul



titularului dreptului de sesizare, obiecția îndeplinește condițiile de admisibilitate, fiind formulată de către Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în condițiile dispozițiilor art.27 lit.b) din Legea nr.304/2022 privind organizarea judiciară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1104 din 16 noiembrie 2022, potrivit căroră „*Înalta Curte de Casație și Justiție se constituie în Secții Unite pentru: [...] b) sesizarea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare*”. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că obiecția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la data de 6 iunie 2024, în condițiile în care Legea pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal a fost adoptată la data de 28 mai 2024 de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, și comunicată Înaltei Curți de Casație și Justiție la 3 iunie 2024 în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 8 iunie 2024 a fost trimisă la promulgare. Așadar, obiecția a fost formulată înainte de promulgare – mai exact, în interiorul termenului de 5 zile prevăzut de dispozițiile art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992 –, fiind admisibilă (Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018, paragraful 70). De asemenea, obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, obiecția vizând dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal [PL-x nr.137/2023 referitor la Legea pentru modificarea art.335 alin.(1) din Legea nr.286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal], lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată.

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

18. Examinarea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă presupune analiza parcursului legislativ al legii și compararea formelor pe care le-a avut de la

momentul inițierii și până la momentul adoptării, pentru a identifica dacă s-au realizat intervenții de natură să încalce principiul bicameralismului.

19. Astfel, examinând procesul legislativ de adoptare a legii criticate, Curtea observă că propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, cu nr.765 din 23 noiembrie 2022. În expunerea de motive a propunerii legislative se precizează că tractorul agricol sau forestier nu poate fi asimilat autovehiculului, iar conducerea pe drumurile publice a unui tractor agricol sau forestier de către o persoană care nu posedă permis de conducere nu întrunește condițiile de tipicitate a infracțiunii prevăzute de dispozițiile art.335 alin.(1) din Codul penal. Curtea reține că forma inițiatorilor are ca unic obiect de reglementare incriminarea faptei de conducere pe drumurile publice a unui tractor agricol sau forestier de către o persoană care nu posedă permis de conducere.

20. La data de 21 decembrie 2022, propunerea legislativă a primit avizul favorabil, cu observații și propuneri, al Consiliului Legislativ, având nr.1420 din 19 decembrie 2022, iar la data de 29 decembrie 2022 a fost prezentată în Biroul permanent al Senatului, ca primă Cameră sesizată, cu nr.L863 din 29 decembrie 2022, fiind trimisă pentru raport la Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului. La data de 16 februarie 2023, această comisie a depus raportul cu nr.545 din 14 februarie 2023, în sensul respingerii propunerii legislative. La data de 27 februarie 2023, Senatul a respins propunerea legislativă, care a fost înregistrată, la 6 martie 2023, la Camera Deputaților pentru dezbateră și prezentată în Biroul permanent al acesteia. La data de 20 martie 2023 au fost primite avizul nefavorabil al Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională și avizul favorabil al Comisiei pentru transporturi și infrastructură, la 22 martie 2023 – avizul favorabil al Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale, la 3 mai 2023 – avizul favorabil al Comisiei pentru industrii și servicii, iar la 27 mai 2024 – raportul Comisiei juridice, de disciplină și imunități, care conține cinci amendamente admise și unul respins.



21. Propunerea legislativă a fost adoptată de Camera Deputaților la data de 28 mai 2024, cu amendamentele propuse de membrii Comisiei juridice, de disciplină și imunități, care vizează modificarea denumirii propunerii legislative din „Lege pentru modificarea art.335 alin.(1) din Legea nr.286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal” în „Lege pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal”, eliminarea modificării art.335 alin.(1) din Codul penal și, respectiv, introducerea în Codul penal a două texte de incriminare, și anume art.348¹ referitor la infracțiunea de nerespectare a obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc și art.371¹ privind infracțiunea de tulburare a folosinței locuinței.

22. Având în vedere înlocuirea de către Camera Deputaților a unicului obiect de reglementare al propunerii legislative cu un obiect complet diferit, care vizează incriminarea altor fapte decât infracțiunea luată în dezbateri de Senat, autoarea obiecției susține că în Camera decizională s-a realizat o intervenție de natură să încalce principiul bicameralismului, invocând jurisprudența Curții Constituționale în materie.

23. Curtea reține, în acest sens, că a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă doctrină a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Astfel, principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional din cadrul Parlamentului, care este format din Camera Deputaților și Senat, ci și în cel funcțional. În același timp, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege/propunerea legislativă să fi fost dezbătut/dezbătută și de către cealaltă Cameră (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Ca urmare, dezbateri parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face

abstracție de evaluarea acestora în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legisfeze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 53).

24. Instanța de contencios constituțional a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului, și anume: 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. Întrunirea celor două criterii este de natură să afecteze principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, din procesul legislativ a primei Camere sesizate (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.161 din 3 martie 2017, paragraful 29, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 54, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.586 din 21 iulie 2017, paragraful 44, Decizia nr.561 din 18 septembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.922 din 1 noiembrie 2018, paragraful 34, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.580 din 16 iulie 2019, paragraful 77, Decizia nr.154 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea



I, nr.398 din 15 mai 2020, paragraful 65, și Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1046 din 9 noiembrie 2020, paragraful 32).

25. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului de lege/propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce ar avea drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu ar mai avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea să o aprobe sau să o respingă. 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 (Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 55). Bicameralismul nu înseamnă că ambele Camere trebuie să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, astfel că în Camera decizională pot să existe abateri de la forma adoptată de Camera de reflecție, dar fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia ar deveni iluzoriu. S-ar ajunge astfel la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră s-ar identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere proiectul de

lege/propunerea legislativă în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38).

26. Curtea a statuat, în jurisprudența sa, că prevederile art.75 alin.(3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclud, ci, dimpotrivă, presupun ca proiectul de lege/propunerea legislativă adoptat/adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, Camera decizională nu poate să modifice substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 56, și Decizia nr.154 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 66). Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, precitată, și Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 28). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, astfel că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea



căroră o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, precitată, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, precitată, paragraful 29, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 32, Decizia nr.377 din 31 mai 2017, precitată, paragraful 48, Decizia nr.404 din 6 iunie 2019, precitată, paragraful 79, Decizia nr.154 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 67, și Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, precitată, paragraful 36).

27. În prezenta cauză, văzând parcursul legislativ al legii criticate, în raport cu susținerile autoarei sesizării, Curtea constată că sunt în discuție, din perspectiva încălcării principiului bicameralismului, eliminarea de către Camera Deputaților a obiectului inițial de reglementare al propunerii legislative și înlocuirea acestuia cu alte texte de incriminare decât infracțiunea luată în dezbateră de Senat.

28. Sub acest aspect, analizând documentele privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, și anume propunerea legislativă depusă de inițiatori împreună cu expunerea de motive, forma legii care a fost respinsă de Senat, ca primă Cameră sesizată, și, respectiv, forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, Curtea reține, în acord cu susținerile autoarei sesizării, că forma legii adoptate de Camera Deputaților elimină complet obiectul inițial de reglementare al propunerii legislative, introducând texte de incriminare care, în mod evident, nu se regăsesc în intenția de reglementare și în forma legii respinse de Senat, formă care vizează exclusiv modificarea art.335 alin.(1) din Codul penal. Așa fiind, Curtea constată că forma legii adoptate de Camera Deputaților, care completează Codul penal cu art.348¹ – nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc – și art.371¹ – tulburarea folosinței locuinței –, nu are nicio

legătură cu contextul normativ vizat de inițiatorii propunerii legislative, context ce se limitează la modificarea art.335 alin.(1) din Codul penal.

29. Astfel, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a schimbat complet obiectul de reglementare și conținutul legii în raport cu forma inițiatorilor respinsă de prima Cameră sesizată, formă care nu vizează nerespectarea obligațiilor din domeniul jocurilor de noroc și tulburarea folosinței locuinței. Întrucât intervenția efectuată de Camera Deputaților asupra propunerii legislative respinse de Senat nu se raportează la materia avută în vedere de inițiatori și la forma de reglementare dezbătută de prima Cameră sesizată, reiese că o singură Cameră, și anume Camera decizională, a legiferat în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului. Așadar, Curtea constată că este întemeiată critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată de autoarea obiecției, având în vedere faptul că forma legii adoptate de Camera Deputaților este contrară principiului bicameralismului, în sensul că reglementarea analizată nu se circumscrie adoptării unor măsuri pentru situația descrisă în expunerea de motive.

30. Prin urmare, Legea pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal este neconstituțională, întrucât încalcă prevederile constituționale ale art.61 alin.(2) referitor la structura Parlamentului și ale art.75 privind sesizarea Camerelor. În aceste condiții, Curtea constată că nu mai este necesară examinarea criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autoarea obiecției de neconstituționalitate (Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 62, Decizia nr.155 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 4 iunie 2020, paragraful 78, și Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, precitată, paragraful 42).

31. În ceea ce privește efectele deciziei prin care instanța de contencios constituțional, în cadrul controlului anterior promulgării, constată neconstituționalitatea unei legi în ansamblul său, iar nu doar a unor dispoziții din



cuprinsul acesteia, Curtea reține că – în temeiul prevederilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie – Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii în integralitatea sa. Curtea a arătat, în jurisprudența sa, că situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său are efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 50, Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragraful 88, Decizia nr.155 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 79, și Decizia nr.679 din 30 septembrie 2020, precitată, paragraful 43).

32. 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 Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, și constată că dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 19 septembrie 2024.

PRESEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Marian BĂNĂRȘIU

MAGISTRAT ASISTENT,

Oana-Cristina Puică

