

Monica LIVESCU*

Excepția de neconvenționalitate în jurisprudența instanțelor naționale

I. Principiul subsidiarității

Suntem la 30 de ani de la aderarea României la Convenția Europeană a Drepturilor. Cu toate acestea, numărul foarte mare de plângeri adresate împotriva statului român, care situează România în primele poziții ale unui clasament negativ, constituie un barometru clar al faptului că, în continuare, instanțele naționale sunt insuficient de receptive la aplicarea dispozițiilor Convenției Europene, că nu există remedii interne care să asigure eficiența în practică a garanțiilor de protecție a drepturilor protejate de Convenție. Judecătorii naționali au încă rețineri să fie “primii judecători” care să aplice Convenția.

Art. 53 din Convenție instituie principiul subsidiarității între normele convenționale și dreptul intern, în sensul că normele convenționale stabilesc doar un standard minimal, de la care dreptul intern poate conține dispoziții derogatorii, dacă sunt mai favorabile drepturilor omului.

În aprilie 2012 în urma adoptării Declarației de la Brighton, în cadrul conferinței la înalt nivel cu tema „Viitorul Curții Europene a Drepturilor Omului”, desfășurată din inițiativa președintelui Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei, a fost propus țărilor semnatare Protocolul nr. 15 la Convenția Europeană a Dreptului Omului¹, în care a primit o consacrare expresă principiul caracterului subsidiar al mecanismului european de protecție a drepturilor omului².

În acel context, președintele Curții Europene, Dean Spielmann, sublinia că „*reforma Convenției trebuie focalizată pe principiul subsidiarității*”³, ca expresie a responsabilității comune, care impune fiecărui stat semnatar îmbunătățirea sistemului judiciar în raport de hotărârile pronunțate în același domeniu, aplicarea cu grijă de către autoritățile naționale a standardelor Convenției, astfel cum rezultă ele din jurisprudența Curții.

Prin urmare, potrivit principiului subsidiarității, responsabilitatea primară de a asigura

* Avocat, formator INPPA
E-mail: monicalivescu@livesculegal.com
Manuscris primit la 26 septembrie 2025.

1 România a fost între primele țări semnatare a Protocolului nr. 15 la CEDO, respectiv la 24 iunie 2013

2 *Articolul 1 La finalul preambulului Convenției se adaugă un considerent nou, cu următorul cuprins: «Afirmând că înaltelor părți contractante le revine responsabilitatea primară, conform principiului subsidiarității, de a garanta respectarea drepturilor și libertăților definite în prezenta Convenție și protocoalele la aceasta și că, în acest sens, acestea beneficiază de o marjă de apreciere, sub controlul Curții Europene a Drepturilor Omului instituite prin prezenta Convenție»*

3 Conferința „Judgments of the European Court of Human Rights. Effects and Implementation”, Institute for International Law, Goettingen University, 20-21 septembrie 2013

respectarea drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de Convenția Europeană, îi revine fiecărui stat semnatar. Totodată principiul implică dreptul și obligația oricărei părți vătămate într-un drept garantat de Convenție ca, înainte de a apela la instituțiile Convenției, să adreseze plângerea sa tuturor instituțiilor naționale care ar putea oferi un remediu eficient și adecvat în împrejurările cauzei, deoarece fiecare stat trebuie să aibă mai întâi șansa de a redresa încălcarea unui drept prin propriile mijloace și în cadrul sistemului juridic național. În acest mod, obligația primordială de a preveni încălcările prin aplicarea directă a Convenției Europene în deciziile interne revine deci instanțelor naționale.

Temeiul aplicării directe a Convenției, în baza căruia instanța este îndreptățită să facă aplicarea directă a normei convenționale, înlăturând aplicarea normei interne contrare, este art. 20 din Constituție:

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit în jurisprudența sa, cu valoare de principiu, că statutul conferit Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture – din oficiu sau la cererea părților – prevederile dreptului intern pe care le consideră incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale. Astfel, în Hotărârea *Dumitru Popescu contra României* din 26 aprilie 2007 (§ 103,104) Curtea a afirmat în mod expres că prevederile Convenției fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare și că acest aspect implică obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea acesteia de către legiuitor:

103. În măsura în care capătul de cerere al reclamantului poate fi interpretat că un reproș la adresa instanțelor naționale sesizate să analizeze temeinicia acuzației penale îndreptate împotriva sa, de a nu fi analizat ele însele temeiul de drept vizând incompatibilitatea legislației naționale cu art. 8 din Convenție, Curtea apreciază că un sistem bazat pe supremația Convenției și a jurisprudenței aferente acesteia asupra drepturilor naționale este apt să asigure buna funcționare a mecanismului de apărare implementat de Convenție și de protocoalele sale adiționale. Nu este lipsit de importanță să reamintim în acest sens ca, în recomandarea sa din data de 12 mai 2004 [Rec. (2004)6], Comitetul Miniștrilor s-a felicitat pentru faptul că prevederile Convenției făceau parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare. Acest aspect implică obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea acesteia de către legiuitor (mutatis mutandis, Vermeire împotriva Belgiei, Hotărârea din 29 noiembrie 1991,

seria A nr. 214-C, p. 84, § 26⁴).

104. Or, Curtea constată că **statutul conferit Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture - din oficiu sau la cererea părților - prevederile dreptului intern pe care le considera incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale**. Simplul fapt că, în speță, au ales calea sesizării Curții Constituționale - care să statueze asupra compatibilității legii cu dreptul intern, din care Convenția face parte integrantă - și că nu au soluționat ele însele aceasta chestiune, atunci când le era și lor permis să o facă, nu ar putea atrage o încălcare a art. 6. Aceasta cu atât mai mult cu cât nici Convenția, în general, nici art. 13, în special, nu impun statelor contractante o manieră determinată de a asigura în dreptul lor intern aplicarea eficientă a prevederilor acestui instrument (*mutatis mutandis*, *Syndicatul suedez al conductorilor de locomotive*, Hotărârea din 6 februarie 1976, seria A nr. 20, § 50; *Silver și alții împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 25 martie 1983, seria A nr. 61, § 113).

Prin urmare, un sistem bazat pe supremația Convenției și a jurisprudenței aferente acesteia asupra drepturilor naționale este apt să asigure buna funcționare a mecanismului de apărare implementat de Convenție și de protocoalele sale adiționale.

In același sens evocăm și Recomandarea (2004)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind verificarea compatibilității proiectelor de lege, a legilor în vigoare și a practicilor administrative cu standardele impuse de CEDO:

- “pentru asigurarea compatibilității, este suficient să se procedeze la schimbări de jurisprudență și de practică. În conformitate cu sistemul juridic al unor state membre, compatibilitatea ar putea fi asigurată prin simpla neaplicare a măsurilor legislative respective” (pct. 12 din Anexa);
- “verificarea (compatibilității legilor în vigoare și a practicii administrative de către instituțiile judiciare) poate avea loc în cadrul procedurilor judiciare.” (pct. III.28 din Anexă).

Prin urmare, judecătorul național, verificând compatibilitatea legii interne cu standardele de protecție impuse de CEDO și jurisprudența sa relevantă, va putea proceda la o schimbare de jurisprudență și de practică prin neaplicarea legii stabilite ca incompatibile.

În dreptul intern român nu s-a stabilit un mecanism previzibil de aplicare concretă a Convenției, așa cum, comparativ, s-a făcut într-o manieră mai eficientă de către Plenul Curții Supreme de Justiție a Moldovei prin adoptarea Hotărârii cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale 3/09 iunie 2014⁵: “*sarcina primordială*

4 26. O remaniere globală a legislației, cu scopul modificării în profunzime și într-un mod coerent a ansamblului de drept cu privire la filiație și succesiune, nu era deloc necesară drept o condiție prealabilă indispensabilă cu privire la Convenție, așa cum a fost interpretată de Curte în cauza *Marckx*. Libertatea de alegere recunoscută Statului în ceea ce privește mijloacele de îndeplinire a îndatoririlor sale în conformitate cu articolul 53 (art. 53) nu poate să-i permită să suspende aplicarea Convenției așteptând completarea unei asemenea reforme, încât să oblige Curtea să respingă în 1991, pentru o succesiune deschisă la 22 iulie 1980, plângeri identice celor pe care le-a primit la 13 iulie 1979.

5 ”în scopul aplicării corecte și uniforme de către instanțele judecătorești, la examinarea cauzelor, a prevederilor Convenției Europene și a Protocoalelor ratificate la ea de către Republica Moldova, Plenul Curții Supreme de Justiție, în temeiul art. 2 lit. e), art. 16 lit. c) din Legea cu privire la Curtea Supremă de

cu privire la aplicarea prevederilor Convenției Europene revine instanțelor naționale. Astfel, la judecarea cauzelor, instanțele de judecată trebuie să verifice dacă legea sau actul, care urmează a fi aplicate și care prevede drepturi și libertăți proclamate de Convenția Europeană, sunt compatibile cu prevederile acesteia” și, în cazul în care se constată incompatibilitatea între norme, instanțele judecătorești vor aplica direct prevederile Convenției Europene, menționând în hotărârile judecătorești acest aspect.

II. Efectele hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului în ordinea juridică internă

În urma aderării la CEDO, România și-a asumat obligația de a garanta respectarea și apărarea acestor drepturi și libertăți tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția sa. Respectarea hotărârilor CEDO reprezintă o prima premisă a garantării drepturilor și libertăților fundamentale consacrate de Convenție. Forța obligatorie a hotărârilor CEDO pentru statele semnatare reiese din prevederile art. 46 alin. (1) din Convenția europeană: *„Înaltele părți contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții în litigiile în care ele sunt părți”*.

Considerentele unei hotărâri a CEDO au efect juridic în ordinea juridică a internă a statelor semnatare ale Convenției. Doctrina relevantă în materie subliniază că *hotărârile și deciziile Curții creează o situație juridică nouă pe care părțile contractante la Convenție nu o pot ignora*⁶.

Recunoașterea efectului „*erga omnes*” al hotărârilor CEDO, respectiv obligativitatea respectării de către toate statele membre a hotărârilor Curții, este consacrată în jurisprudența CEDO: *„hotărârile sale servesc nu doar pentru a rezolva cazul în privința căruia este sesizată, ci în sens mai larg, pentru a clarifica, ocroti și dezvolta normele Convenției și a contribui la respectarea, de către State, a obligațiilor pe care și le-au asumat în calitatea lor de Părți contractante”*⁷. Rațiunea opozabilității hotărârilor CEDO rezidă în faptul că hotărârea are ca scop principal soluționarea unei plângeri individuale, dar și să contribuie la răspândirea unor standarde și principii generale, astfel încât acestea să devină parte integrantă a legislației și politicii naționale. Amploarea efectelor hotărârilor CEDO este cu atât mai mare cu cât emană de la o autoritate investită cu putere judecătorească, autoritate care este și interpretul autentic al Convenției.

Obligativitatea Deciziilor Curții rezultă din coroborarea art. 19 din Convenție⁸ cu art. 32 din Convenție⁹, iar Curtea Europeană are rolul de a veghea la respectarea de către

Justiție, dă următoarele explicații”

6 C. Giannipoulos, *L'autorité de la chose interprétée des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, ed. Pedone 2019, p. 87.

7 CEDO, *Rantsev c. Ciprului și Rusiei*, nr. 25965/04, hotărârea din 7 ianuarie 2010, p. 197.

CEDO, *Irlanda c. Regatului-Unit*, 18 ianuarie 1978, § 154, seria A nr. 25, p. 154.

CEDO, *Karner c. Austriei*, cererea nr. 40016/98, hotărârea din 24 iulie 2003, p. 26.

8 Art. 19 Înfăințarea Curții - Pentru a asigura respectarea angajamentelor ce decurg pentru Înaltele Părți Contractante din prezenta Convenție și din Protocoalele sale, se înființează o Curte europeană a Drepturilor Omului, numită în continuare „Curtea”. Aceasta va funcționa permanent.

9 ARTICOLUL 32 Competența Curții

State a obligațiilor de decurg din Convenție, întrucât aceasta deține competență exclusivă la nivel internațional în stabilirea modului de interpretare și aplicare a Convenției și a Protocoalelor.

Jurisprudența Curții impune părților contractante respectarea drepturilor și obligațiilor consacrate de Convenție, astfel cum se statuează în hotărârile din cauzele *Rantsev c. Ciprului și Rusiei* §197¹⁰; *Irlanda c. Regatului-Unit*, § 154¹¹, *Karner c. Austriei*, § 26¹².

II. Excepția de neconvenționalitate - calificare, mod de aplicare, aspecte procedurale

Mecanismul concret prin care, în baza principiului subsidiarității, judecătorii naționali pot face aplicarea directă a standardului convențional de protecție a drepturilor garantate de Convenție îl constituie excepția de neconvenționalitate.

1. Competența Curții acoperă toate problemele privind interpretarea și aplicarea Convenției și a Protocoalelor sale, care îi sunt supuse în condițiile prevăzute de articolele 33, 34, 46 și 47.
- 10 Rantsev c. Ciprului și Rusiei, nr. 25965/04, hotărârea din 7 ianuarie 2010
 197. În fine, **Curtea reamintește că hotărârile sale servesc nu doar pentru a rezolva cazul în privința căruia este sesizată, ci în sens mai larg, pentru a clarifica, ocroti și dezvolta normele Convenției și a contribui la respectarea, de către State, a obligațiilor pe care și le-au asumat în calitatea lor de Părți contractante** (*Irlanda c. Regatului-unit*, 18 ianuarie 1978, § 154, seria A nr. 25; *Guzzardi c. Italiei*, 6 noiembrie 1980, § 86, serie A nr. 39, și *Karner c. Austriei*, nr. 40016/98, § 26, CEDO 2003 IX). **Dacă sistemul pus în aplicare de Convenție are drept obiectiv fundamental de a oferi un recurs particularilor, acesta mai are și scopul de a rezolva, în interes general, chestiuni ce țin de ordinea publică, ridicând standardele de protecție a drepturilor omului și extinzând jurisprudența în acest domeniu întregii comunități a statelor părți la Convenție** (*Karner*, precitată, § 26, și *Capital Bank AD c. Bulgariei*, nr. 49429/99, §§ 78 79, CEDO 2005 XII (extrase)).
- 11 Irlanda c. Regatului-Unit, 18 ianuarie 1978, § 154, seria A nr. 25
 154. Cu toate acestea, **Curtea consideră că face parte din responsabilitățile sale în cadrul sistemului Convenției să se ocupe de acuzațiile necontestate de încălcare a articolului 3 (art. 3). Într-adevăr, hotărârile sale servesc nu numai la soluționarea cauzelor cu care este sesizată, ci și, în sens mai larg, la clarificarea, salvagardarea și dezvoltarea standardelor convenției și, astfel, la contribuția la respectarea de către state a angajamentelor pe care și le-au asumat în calitate de părți contractante (art. 19) (art. 19).**
- 12 Deși, în temeiul articolului 34 din Convenție, existența unei "victime a unei încălcări", adică a unei persoane care este afectată personal de o presupusă încălcare a unui drept garantat de Convenție, este necesară pentru ca mecanismul de protecție prevăzut de Convenție să fie declanșat, **acest criteriu nu poate fi aplicat într-un mod rigid, mecanic și inflexibil pe parcursul întregii proceduri. Ca regulă generală și, în special, în cazurile în care creanțele sunt în principal de natură patrimonială și sunt, prin urmare, transferabile, existența altor persoane cărora le poate fi transferată o creanță este un criteriu important, dar nu poate fi singurul care trebuie luat în considerare. După cum a subliniat Curtea în decizia *Malhous*, citată mai sus, cauzele privind drepturile omului aduse în fața Curții au, în general, și o dimensiune morală, care trebuie luată în considerare atunci când se decide dacă o cerere ar trebui să continue să fie examinată după decesul solicitantului - cu atât mai mult atunci când problema centrală ridicată de cauză depășește persoana și interesele solicitantului.**
26. **Curtea a declarat în mod frecvent că "hotărârile sale servesc nu numai la soluționarea cauzelor care îi sunt supuse, ci și, pe scară mai largă, la clarificarea, protejarea și dezvoltarea standardelor Convenției și, astfel, la contribuția la respectarea de către state a angajamentelor pe care le-au luat în calitate de părți contractante"** (a se vedea hotărârea *Irlanda împotriva Regatului Unit*, citată mai sus, p. 62, § 154, și hotărârea *Guzzardi împotriva Italiei* din 6 noiembrie 1980, seria A nr. 39, p. 31, § 86). În timp ce scopul fundamental al sistemului instituit prin convenție este de a oferi persoanelor fizice o cale de atac, acesta este, de asemenea, menit să decidă, în interes public, chestiuni de ordine publică, prin **ridicarea standardelor de protecție a drepturilor omului și prin extinderea jurisprudenței în acest domeniu la întreaga comunitate de state părți la convenție.**

Ne propunem să analizăm cât și cum este aplicat în practica instanțelor naționale acest mecanism procedural, precum și câteva aspecte procedurale ale soluționării acestei excepții.

1. Excepție de neconvenționalitate – excepție procesuală, excepție sau apărare de fond ori incident procedural ?

Într-o opinie¹³ invocarea aplicării directe și prioritare a Convenției, de natură să înlăture de la aplicare o altă normă internă cu care vine în conflict, într-un cuvânt, neconvenționalitatea, este calificată incident procedural *lato sensu*, în sensul de obiecție ridicată de una dintre părți în proces, similar cu excepția de neconstituționalitate și cu cererea de sesizare a CJUE.

Jurisprudența o califică însă ca fiind o veritabilă excepție: *”Curtea înlătură și criticile apelantelor referitoare la nepunerea în discuție prealabil și neanalizarea de către prima instanță a excepției de neconvenționalitate, Curtea constatând că această chestiune nu reprezintă o excepție procesuală care să fi impus pronunțarea ca atare în mod distinct asupra acestei chestiuni și cu atât mai mult nu putea fi cercetată această excepție prealabil și distinct, ci aceste dezvoltări ale apelantelor sunt chestiuni care interesau cu prilejul deliberării asupra excepției prematurității.(...)Prin invocarea unei excepții de neconvenționalitate o parte invocă prevalența unor texte din Convenția europeană a drepturilor omului, drept rațiune pentru înlăturarea aplicării, în totalitate sau parțială, a unor texte din legislația românească, considerate a intra în conflict cu norma din Convenție.”*

Prin urmare, forma procedurală prin care se poate face o astfel de invocare este similară unei excepții de fond, ceea ce ar presupune că se poate invoca prin întâmpinare sau la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate, când întâmpinarea nu este obligatorie.

Cu toate acestea, întrucât neconvenționalitatea unei norme interne în sine presupune de fapt o interpretare a unei reguli de drept intern din perspectiva conformității cu standardul convențional, și preeminenței normei convenționale, cu consecința înlăturării de la aplicare a normei interne, aceasta poate fi invocată și direct în calea de atac, nereprezentând un aspect nou dedus judecății, în măsura în care norma de drept intern a fost deja invocată până la acel moment.

Consecințele unei astfel de calificări: i) instanța se va pronunța asupra ei ca și asupra unei apărări, odată cu analizarea fondului cauzei; ii) dacă o consideră întemeiată, se va pronunța pe fond, în sensul avut în vedere de Convenție și jurisprudența relevantă; iii) dacă o consideră neîntemeiată, trebuie să arate în considerente de ce norma internă nu e contrară Convenției sau dacă standardul convențional de protecție ar fi sub cel intern.

13 Evelina Oprina - Pe cât de intempestiv, pe atât de influent... „Incidentul procedural” în Revista Română de Jurisprudență nr. 3/2022 - ”(...) împrejurările ce se pot ivi pe parcursul unui litigiu ce vizează neconstituționalitatea, neconvenționalitatea ori necesitatea obținerii unei interpretări a dreptului Uniunii Europene, circumstanțe ce generează un potențial „incident procedural” prin efectul sesizării Curții Constituționale, Curții de Justiție a Uniunii Europene ori acordării prevalenței unor texte din Convenția europeană a drepturilor omului și înlăturării de la aplicare, în tot sau în parte, a unor texte din legislația românească, considerate a intra în conflict cu norma din Convenție.”

Ne exprimăm opinia că neconvenționalitatea unei norme interne constituie mai mult decât o apărare de fond, ci are mai degrabă o natură mixtă. Aceasta se apropie mai mult de regimul aplicabil unei excepții de neconstituționalitate, în sensul că este un mijloc de apărare prin care partea chemată în fața unei instanțe de judecată sau de arbitraj invocă neconvenționalitatea unei norme interne, cu scopul înlăturării aplicării acesteia și a aplicării prioritare a jurisprudenței relevante a Curții Europene în interpretarea uneia din normele Convenției, având deci un efect mai radical decât al unei simple apărări de fond. Neconvenționalitatea poate fi invocată de orice parte interesată sau chiar de instanță din oficiu, respectarea standardului convențional atunci când în discuție este protecția unui drept fundamental, fiind o problemă de ordine publică. În consecință, aceasta va putea fi invocată și de către instanța de judecată investită cu soluționarea unei cereri, precum și de procuror în fața instanței de judecată, în cauzele la care participă.

Aprecierea instanței naționale cu privire la neconvenționalitatea unei norme interne trebuie să fie făcută cu strictețe, având în vedere strict jurisprudența deja consacrată cu Curții, fără a se crea raționamente noi ce nu au fost dezvoltate de Curte. Prevalența normei convenționale se poate face doar în acele situații în care practica Curții este suficient de dezvoltată și clară, pentru ca instanța internă să poată aprecia că norma internă este contrară normei convenționale. Teoretic, instanța națională își va motiva hotărârea prin invocarea acelor cazuri din practica instanței europene care, coroborate cu norma din Convenție, determină înlăturarea aplicării normei interne.

Pornind de la reglementarea din art. 124 alin. 1 C. pr. civ. care prevede că *”instanța competentă să judece cererea principală se va pronunța și asupra apărărilor și excepțiilor ”* rezultă că soluționarea excepției de neconvenționalitate va fi în sarcina judecătorului investit cu soluționarea cererii principale, în fața căreia a fost ridicată. Consecința admiterii excepției de neconvenționalitate este înlăturarea aplicării în cauză a normei legale neconvenționale, cu efecte *inter partes* și aplicarea directă a normei convenționale superioare și mai favorabile.

În concluzie, putem defini excepția de neconvenționalitate ca fiind mijlocul de apărare prin care se invocă prevalența unor norme din Convenția europeană a drepturilor omului, pe baza unei jurisprudențe clare a Curții în interpretarea acelor norme, drept temei pentru înlăturarea aplicării, totale sau parțiale, a unor norme din legislația românească, considerate a intra în conflict cu norma din Convenție, în sensul că nu asigură standardul de protecție convențional al unui drept fundamental garantat de Convenție.

2. Jurisprudența națională în materie

Se identifică o practică redusă atât în ceea ce privește invocarea excepției de neconvenționalitate, cât și, mai ales, admiterea unei astfel de excepții și aplicarea prioritară a normei convenționale, în interpretarea din jurisprudența Curții, în detrimentul normei interne. Se confirmă existența unei reale reticente în aplicarea mecanismului constituțional prevăzut de dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituția României pe calea excepției de neconvenționalitate, deși aceasta a fost evidențiată la nivel doctrinar.¹⁴

¹⁴ Prof. univ. dr. Corneliu Liviu Popescu - *Neconvenționalitatea și neconstituționalitatea sancțiunii nulității exprese a recursului în cazul neindicării de către recurent a contului bancar al intimatului, introdusă prin*

2.1. Admiterea neconvenționalității dispozițiilor art. 403 alin. (4) CPC¹⁵

În cadrul unei cereri de suspendare provizorie a executării silite pornite împotriva contestatoarei debitoare, s-a reținut neconvenționalitatea dispozițiilor art. 403 alin. (4) CPC (1865)¹⁶. În concret, prin sentința nr. 1/2009 a Tribunalului Comercial Argeș, s-a admis acțiunea creditoarei T.I. SRL și a fost somată să plătească acesteia suma de 1.814.791,97 lei, deși, la termenul când s-a judecat cauza, procedura de citare cu debitoarea s-a realizat cu încălcarea art. 921 CPC(1865) și art. 4 alin. (3) din O.G. nr. 5/2001. Dispunându-se înființarea popririi asupra tuturor conturilor societății, debitoarea a formulat contestație la executare în cadrul căreia a solicitat și suspendarea executării în temeiul art. 403 alin. (1) CPC(1865), justificând luarea măsurii provizorii, deoarece poprirea s-a înființat în baza unei sentințe care nu are caracter de titlu executoriu. În ceea ce privește cautiunea, petenta debitoare a arătat că, existând înființată poprirea pe conturile sale, se află în imposibilitate de a dispune cu privire la orice sumă existentă în vreun cont al său.

În cadrul cererii de ajutor public judiciar formulate în ceea ce privește stabilirea cauțiunii contestatoarea debitoare a invocat a invocat excepția de neconvenționalitate a art. 403 alin. (4) CPC raportat la art. 6.1 CEDO în ceea ce privește cuantumul cauțiunii, iar pe fond, a solicitat admiterea cererii de suspendare provizorie a executării. În motivare a invocat jurisprudența în materia art. 6.1. CEDO, în sensul asigurării unui drept efectiv și real de acces la o instanță¹⁷ pentru stabilirea drepturilor sale, care ar fi afectat prin impunerea unei cauțiuni într-un quantum excesiv care ar transforma dreptul de acces într-unul teoretic și iluzoriu.

Instanța a constatat că cererea de ajutor public judiciar este inadmisibilă prin prisma dispozițiilor exprese ale OUG. nr. 51/2008, care nu include în sfera sa de aplicare și cauțiunile.

Instanța a considerat întemeiată excepția de neconvenționalitate a art. 403 alin. (4) CPC, întrucât textul instituie o îngrădire a accesului la instanță, în sensul art. 6.1. din Convenția europeană¹⁸, prin impunerea unei obligații de plată a unei sume de bani

Legea nr. 195/1994 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 58/2003 privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă în Pandectele Romane nr. 3/2004

15 Jud. Pitești, s. civ., înch. din ședința camerei de consiliu din 4 august 2009, irevocabilă, www.jurisprudenta.com.

16 (1) Până la solutionarea contestației la executare sau a altei cereri privind executarea silita, instanța competența poate suspenda executarea, dacă se depune o cautiune în cuantumul fixat de instanța, în afară de cazul în care legea dispune altfel.

(4) În cazuri urgente, dacă s-a platit cautiunea, președintele instanței poate dispune, prin încheiere și fără citarea părților, suspendarea provizorie a executării până la solutionarea cererii de suspendare de către instanța. Încheierea nu este supusă nici unei cai de atac. Cauțiunea care trebuie depusa este în cuantumul de 10% din valoarea obiectului cererii sau de 5 milioane lei pentru cererile neevaluabile în bani. Cauțiunea depusa este deductibilă din cautiunea stabilită de instanța, dacă este cazul.

17 Dreptul de acces la o instanță trebuie să fie „real și efectiv” [Zubac c. Croației (MC), 2018, pct. 76-79; Bellet c. Franței, 1995, pct. 38], având în vedere locul proeminent pe care dreptul la un proces echitabil îl ocupă într-o societate democratică [Prințul Hans-Adam II din Liechtenstein c. Germaniei, (MC), 2001, pct. 45].

18 Art. 6 § 1 consacră „dreptul la instanță” și anume dreptul de a sesiza instanța în materie civilă de orice persoană care, considerând nelegală ingerința în exercitarea unuia dintre drepturile sale cu caracter civil, se plânge că nu a avut posibilitatea să se adreseze în privința unei asemenea încălcări unei instanțe (Naft-

exorbitante, care depășește cu mult posibilitățile de plată ale petentei¹⁹. A fost reținut raționamentul din hotărârea din cauza *Weissman c. României*²⁰ și în temeiul art. 11 și art. 20 din Constituția României a făcut aplicarea directă în cauză a dispozițiilor Convenției și ale jurisprudenței dezvoltate în aplicarea sa, în ceea ce privește obligația de plată a cauțiunii, pentru a asigura accesul la procedura suspendării executării fără plata cauțiunii. În urma admiterii excepției de neconvenționalitate a normei, a trecut la soluționarea pe fond a cererii de suspendare provizorie fără a mai avea în vedere acest aspect, admitând-o.

2.2. Neconvenționalitatea normelor din OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă

Prin Încheierea nr. 999/2015 a Curții de Apel Cluj, având ca obiect cererea de reexaminare a încheierii prin care se respinsese ajutorul public judiciar în forma scutirii de taxă și se admisesse doar reducerea cu 50% a taxei²¹, s-a admis cererea de scutire la plata taxei judiciare de timbru cu motivarea: *”în raport de prevederile art. 8 alin.3 din O.U.G. nr. 51/2008 interpretate potrivit art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului”*.

În susținerea cererii de reexaminare și a cererii de ajutor public judiciar, apelantul invocase excepția de neconvenționalitate a dispozițiilor legii taxei judiciare de timbru și ale art. 8 alin. 1 și 2 din OUG nr. 51/2008²², solicitând admiterea cererii de ajutor public

Liman c. Elveției (MC), pct. 113 și referințele citate; Golder c. Regatului Unit, 1975, pct. 36)

- 19 În circumstanțele specifice ale unei cauze, caracterul concret și efectiv al dreptului de acces la o instanță poate fi limitat de costul prohibitiv al procedurii în raport cu capacitatea financiară a justițiabilului, cum este cazul fixării unei sume excesive pentru garanția pentru o plângere cu constituire de parte civilă (Aït-Mouhoub c. Franței, 1998, pct. 57-58; García Manibardo c. Spaniei, 2000, pct. 38-45)
- 20 33. Curtea amintește apoi că art. 6 alin. 1 din Convenție garantează fiecărei persoane dreptul ca o instanță să îi determine drepturile și obligațiile civile. Astfel, se consacră un „drept la tribunal”, din care dreptul de acces, mai precis dreptul de a se adresa unei instanțe în materie civilă, nu constituie decât un aspect.
64. Cât despre existența unei ingerințe, Curtea constată că anularea acțiunii de restituire a chiriilor a suprimat practic orice șansă a reclamantilor de a obține rambursarea chiriilor în litigiu. Este vorba deci despre o ingerință în dreptul de proprietate al acestora.
67. În legătură cu primul argument al Guvernului, Curtea reiterează constatarea făcută cu ocazia examinării plângerii bazate pe art. 6 alin. 1 din Convenție, și anume că, în ciuda marjei de apreciere pe care o au jurisdicțiile interne, **anularea acțiunii din cauza neachitării taxei de timbru a adus atingere dreptului lor de acces la un tribunal**. Or, ținând cont de faptul că lezarea dreptului la respectarea proprietății asupra bunurilor reclamantilor decurge din imposibilitatea de a-și valorifica creanța în fața jurisdicțiilor interne, Curtea estimează că puterea de apreciere cu care sunt învestite aceste jurisdicții nu ar justifica lezarea dreptului garantat prin art. 1 din Protocolul nr. 1.
- 21 ”Prin încheierea civilă nr. 728/A/2015 Curtea de Apel Cluj fusese admisă cererea formulată de petiționarul F_G având ca obiect acordare ajutor public judiciar și în consecință s-a dispus avansarea de către stat a 50% din taxa judiciară de timbru în cuantum de 5554,43 lei stabilită în sarcina petiționarului, respectiv a sumei de 2777,21 lei.
A fost eşalonată plata diferenței de 2777,21 lei taxă judiciară de timbru rămasă în sarcina petiționarului în 36 de tranșe lunare, a câte 77,14 lei, scadența fiecărei plăți fiind stabilită la data de 25 a fiecărei luni, începând cu luna mai 2015.”
- 22 Articolul 8
(1) Beneficiază de ajutor public judiciar în formele prevăzute la art. 6 persoanele al căror venit mediu net lunar pe membru de familie, în ultimele două luni anterioare formulării cererii, se situează sub nivelul de 300 lei. În acest caz, sumele care constituie ajutor public judiciar se avansează în întregime de către stat.
(2) Dacă venitul mediu net lunar pe membru de familie, în ultimele două luni anterioare formulării cererii, se situează sub nivelul de 600 lei, sumele de bani care constituie ajutor public judiciar se avansează de

judiciar prin acordarea scutirii de la plata taxei judiciare de timbru, cu motivarea că are o pensie de numai 524 lei, care nu-i permite să suporte plata taxei judiciare de 2777,21 lei, chiar dacă i-a fost eşalonată, că fixarea taxei judiciare de timbru cu un quantum ridicat raportat la posibilităţile sale încalcă prevederile art.6 CEDO, care garantează un drept efectiv şi real de acces la o instanţă.

Curtea a reţinut că, *”potrivit art.8 alin.3 din O.U.G. nr. 51/2008²³, ajutorul public judiciar se poate acorda şi în alte situaţii, proporţional cu nevoile solicitantului, în cazul în care costurile certe sau estimate ale procesului sunt de natură să îi limiteze accesul efectiv la justiţie. Aceasta dispoziţie legală permite instanţei ca, în afara criteriilor obiective ce ţin de quantumul veniturilor solicitantului, să facă verificări suplimentare, în scopul de a asigura în mod efectiv accesul la instanţă al părţii, în raport de exigenţele art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.”*

Prin urmare, în această speţă, instanţa nu s-a pronunţat asupra excepţiei de neconvenţionalitate a art. 8 alin.1 şi 2 din OUG 51/2008, utilizând însă un alt mijloc de a aplica prioritar standardul CEDO, în sensul că a „interpretat” norma internă (art. 8 alin. 3 din OUG 51/2008) în acord cu *”exigenţele art. 6 CEDO”*.

2.3. Respingerea excepţiei de neconvenţionalitate a art. 33 din legea 165/2013

Litigiul care a ocazionat invocarea prioritară a Convenţiei în raport de norma internă avea ca obiect soluţionarea pe fond a notificării formulate în baza legii 10/2001 şi obligarea pârâtului la restituirea în natură a imobilului notificat, iar, în subsidiar, în cazul în care restituirea în natură nu mai este posibilă, să oblige pârâtul să emită decizie cu propunere de acordare de măsuri compensatorii conform art. 21 alin. 1 din Legea nr. 165/2013.

Prin sentinţa civilă nr. 1347 din 15.10.2014, Tribunalul Bucureşti – Secţia a III-a Civilă a respins, ca prematur formulate (fiind perioada de suspendare a aplicării legii 165/2013) pe temeiul disp.art. 33 din legea 165/2013.

În apel s-a solicitat constatarea neconvenţionalităţii dispoziţiilor art. 33 din Legea nr. 165/2013, în temeiul art. 20 alin. 2 din Constituţie –prin aplicarea prioritară a dispoziţiilor art. 6 par.1 din CEDO şi înlăturarea de la aplicare în cauză a dispoziţiilor art. 33 din Legea nr. 165/2013, ca fiind contrare dispoziţiilor Convenţiei, cu consecinţa respingerii excepţiei de prematuritate a acţiunii. S-a invocat că, *”dispoziţiile art. 33 contravin Convenţiei sub aspectul respectării dreptului la soluţionarea cauzei într-un termen rezonabil, întrucât instituie un nou termen pentru soluţionarea notificării de către autoritatea administrativă, a cărui durată este nerezonabilă având în vedere complexitatea şi durata procedurii reglementate de noua lege, nefiind de natură să asigure un just echilibru între interesele statului şi cel al particularului, menţinând pe acesta din urmă într-o prelungită stare de incertitudine cu privire la realizarea drepturilor şi transformând drepturile acestuia în unele teoretice, iluzorii, situaţie în care judecătorul naţional poate şi trebuie să asigure prioritatea*

către stat în proporţie de 50%

23 (3) *Ajutorul public judiciar se poate acorda şi în alte situaţii, proporţional cu nevoile solicitantului, în cazul în care costurile certe sau estimate ale procesului sunt de natură să îi limiteze accesul efectiv la justiţie, inclusiv din cauza diferenţelor de cost al vieţii dintre statul membru în care acesta îşi are domiciliul sau reşedinţa obişnuită şi cel din România.*

Convenției înlăturând de la aplicarea în cauză dispozițiile interne contrare Convenției.”

S-a invocat raționamentul din Hotărârea pronunțată în cauza *Faimblat împotriva României*, par. 53²⁴ și Memorandum-ul întocmit la data de 10 aprilie 2013 de Departamentul de Executare a Hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului (prin care proiectul actualei Legi nr. 165/2013 a fost evaluat sub aspectul concordanței cu exigențele Convenției), care recomandă ca termenul să fie respectat cel puțin în cazul anumitor categorii de titulari, pentru care urgența soluționării se justifică pe considerente privitoare la situația particulară a acestora.

Aplicarea directă a CEDO a fost respinsă cu motivarea că fixarea termenelor întră în marja de apreciere a statului român, iar, pe de altă parte, că ar exista garanții aferente prin instituirea unor reguli clare și previzibile, însoțite de termene imperative și de un control judiciar efectiv, astfel cum ar fi reținut CEDO în evaluarea Legii nr. 165/2013 din hotărârea din 29 aprilie 2014 pronunțată de CEDO în cauza *Preda și alții împotriva României*, par. 121.²⁵

Intervenirea ulterioară a hotărârii din cauza *Văleanu c. României* din noiembrie 2023, în care se reține încălcarea art. 6 par.1, din perspectiva duratei procedurii și a efectelor nefuncționalității mecanismului de aplicare a legii 165/2013, confirmă că, și în acele situații în care sunt în discuție aspecte ce intră în marja de apreciere a statului²⁶, instanțele naționale ar fi putut să preîntâmpine constatarea încălcării Convenției, prin mecanismul aplicării directe a standardului de protecție al CEDO, care să permită respectarea dreptului de acces la instanță într-un termen rezonabil²⁷.

24 53. Curtea apreciază că statul ar trebui, înainte de toate, să ia măsurile legislative necesare pentru a se asigura că cererile de restituire primesc un răspuns definitiv din partea autorităților administrative, în termene rezonabile. De asemenea, statul trebuie să vegheze și la înlăturarea obstacolelor juridice care împiedică executarea cu celeritate a deciziilor definitive pronunțate de autoritățile administrative sau de instanțele judecătorești cu privire la imobilele naționalizate, pentru ca foștii proprietari să obțină fie restituirea bunurilor lor, fie o despăgubire rapidă și adecvată pentru prejudiciul suferit, în special prin adoptarea unor măsuri legislative, administrative și bugetare capabile să garanteze o astfel de soluționare [...].”Aprecierea caracterului rezonabil al termenului de soluționare a unei cauze, implică și evaluarea duratei procedurilor/etapelor administrative prealabile procedurii judiciare.

25 121. Legea stabilește termene precise pentru fiecare etapă administrativă (a se vedea, de exemplu, art. 5, art. 8, art. 11, art. 27, art. 31-34 și art. 41 din lege) și prevede posibilitatea unui control jurisdicțional, care le permite instanțelor nu doar să verifice legalitatea deciziilor administrative, dar și să se subroge autorităților administrative, pronunțând, dacă este necesar, o decizie de acordare a unui titlu de proprietate asupra unui bun sau de acordare a unei măsuri compensatorii.

26 246. Reamintind faptul că sarcina sa nu este de a pune sub semnul întrebării larga marjă de apreciere acordată statului în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor sociale și economice, judecata legiutorului cu privire la ceea ce este „în interesul public” fiind respectată pe deplin, cu excepția cazului în care respectiva judecată este vădit lipsită de temei, Curtea trebuie totuși să examineze în temeiul Convenției modul în care aceste legi au fost aplicate în cazul reclamanților și dacă deciziile pronunțate de autoritățile interne relevante au respectat principiile consacrate la art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. 247. Pentru a examina dacă s-a asigurat un just echilibru între interesul public și cel al reclamanților, Curtea reamintește în special importanța principiului „bunei guvernante”. Principiul bunei guvernante nu ar trebui, ca regulă generală, să împiedice autoritățile să corecteze erorile ocazionale, chiar și cele rezultate din propria neglijență. Pe de altă parte, autorităților statului care nu aplică sau nu își respectă propriile proceduri nu ar trebui să li se permită să profite de pe urma actelor lor ilicite sau să eludeze obligațiile care le revin. Riscul oricărei greșeli făcute de autoritățile statului trebuie suportat de stat, iar erorile nu trebuie remediate cu suportarea costului de către persoanele fizice respective.

27 ”Legislația referitoare la formalitățile și termenele care trebuie respectate pentru a formula un recurs

2.4. Respingerea excepției de inadmisibilitate a excepției de neconvenționalitate

Prin Sentința nr. 2245/2017 din 12 iunie 2017, Curtea de Apel București, într-un litigiu având ca obiect anulare act administrativ contencios administrativ și fiscal, instanța a respins excepția tardivității și a inadmisibilității excepției de neconvenționalitate.

În cauză s-a solicitat înlăturarea de la aplicare a prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea nr. 213/2015, printr-o cerere intitulată „excepție de neconvenționalitate”, cu motivarea că respectiva normă juridică aduce atingere în substanța sa „dreptului la un bun”, astfel după cum acesta este garantat de articolul 1 Protocolul nr. 1 din Convenție. În subsidiar, s-a solicitat acceptarea argumentelor de ordin convențional expuse în interpretarea art. 15 alin. (2) din Legea nr. 213/2015 în acord cu garanțiile și drepturile prevăzute de Convenție²⁸.

În apărare s-a invocat excepția inadmisibilității invocării unor motive de nelegalitate a deciziei contestate, fundamentate pe neconvenționalitatea dispozițiilor art. 15 alin. 2 din Legea nr. 213/2015 și faptul că cererea nu poate fi calificată ca o veritabilă excepție, ci doar ca motive de nelegalitate a actului administrativ contestat circumscrise motivelor și cerințelor de analiză care incumbau instanței.

Curtea de Apel a respins apărarea pârâtei, conform căreia aspectele legate de neconvenționalitatea prevederilor art. 15 alin. (2) din Legea nr. 213/2015 ar fi reprezentat noi motive, atâta vreme cât analiza calității acestei prevederi legale incumba Curții ca urmare a invocării pretensei ingerințe în dreptul de proprietate al reclamantei comisă prin decizie, invocată prin acțiunea introductivă. Curtea a reținut că *”invocarea incompatibilității actului administrativ/legii care stă la baza acestuia cu dispozițiile*

vizează asigurarea bunei administrări a justiției și respectarea, în special, a principiului securității juridice (Cañete de Goñi împotriva Spaniei, 2002, pct. 36). Astfel, reglementarea în cauză sau aplicarea acesteia nu trebuie să împiedice justițiabilul să se prevaleze de o cale de atac disponibilă [Miragall Escolano și alții împotriva Spaniei, 2000, pct. 36; Zvolský și Zvolská împotriva Republicii Ceha, 2002, pct. 51]. În special, trebuie, în fiecare caz, să se procedeze la o evaluare în lumina particularităților procedurii despre care se face vorbire (Kurşun împotriva Turciei, 2018, pct. 103-104). Instanțele trebuie, în aplicarea normelor de procedură, să evite un formalism excesiv care ar aduce atingere caracterului echitabil al procedurilor și o flexibilitate excesivă care ar conduce la eliminarea condițiilor procedurale stabilite de lege (Hasan Tunç și alții împotriva Turciei, 2017, pct. 32-33). Dreptul de acces la o instanță este afectat în însăși esența sa atunci când reglementarea acestuia încetează să mai servească scopurilor de „securitate juridică” și „bunei administrări a justiției” și constituie un obstacol care împiedică justițiabilul să solicite soluționarea pe fond a litigiului de către instanța competentă [Zubac împotriva Croației (MC), 2018, pct. 98]. În cazul unei indicări inexacte sau incorecte a termenelor care trebuie respectate de autorități, instanțele naționale trebuie să țină cont suficient de circumstanțele specifice ale cauzei și să nu aplice normele și jurisprudența relevante într-un mod prea rigid [a se compara Clavien împotriva Elveției (dec.), 2017 și Gajtani împotriva Elveției, 2014].” – CEDO - Ghid privind art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Dreptul la un proces echitabil (aspectul civil), actualizat 2023 Sursa: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_rum

28 S-a motivat pe aspectul că ”plata de către Fond a creanțelor de asigurări stabilite ca fiind certe, lichide și exigibile se face în limita unui plafon de garantare de 450.000 de lei per creanță de asigurare, iar nu per creditor de asigurare,, ”(...)prin interpretarea dată de pârât art. 15 alin. (2) din Legea nr. 213/2015, se încalcă dreptul la un bun, întrucât, din această perspectivă, ingerința nu este legală (față de lipsa de previzibilitate și claritate a prevederilor art. 15 alin. 2 și nici necesară într-o societate democratică, încălcând principiul neretroactivității legii și discriminând nejustificat între asigurătorii CASCO și ceilalți creditori de asigurări care dețin creanțe singulare”.

CEDO este, de plano, admisibilă, față de principiile aplicării directe și priorității acestora față de normele intern instituite de prevederile art. 11 alin. (2) și 20 din Constituție.”²⁹

În schimb, analizând pe fond motivele de neconvenționalitate invocate cu privire la norma internă, Curtea le-a respins ca neîntemeiate cu motivarea: *”sustinerile reclamantei care vizează înlăturarea de la aplicare a unora dintre textele Legii nr. 213/2015, sub pretextul unei imprecizii legislative, al inechității, al lipsei de proporționalitate sau al conținutului discriminatoriu al acestora, sunt neîntemeiate, întrucât instanța trebuie să aplice legea și nu să creeze norme noi sau să le înlăture de la aplicare”*. Cu privire la incompatibilitatea dispozițiilor legale interne în raport de prevederile Convenției, se reține că reclamanta nu avea un interes patrimonial suficient de bine stabilit în dreptul intern cert, irevocabil și exigibil, nu avea un ”bun” în sensul articolului 1 din Protocolul I la Convenție³⁰, astfel că *”eventuala instituire a unui plafon de garantare de către prevederile Legii nr. 213/2015 nu putea determina încălcarea dreptului de proprietate a reclamantei, astfel cum acesta este stipulat de art. 1 din Protocolul I la Convenție. Această concluzie face de prisos analiza existenței ingerinței, a legitimității scopului acesteia, respectiv a proporționalității. De asemenea, atrage inaplicabilitatea art. 14 din Convenție, a cărui incidență presupune ca discriminarea să vizeze un drept recunoscut de Convenție.”*

Curtea a reținut totodată că *”nu există temei pentru ca art. 1 din Protocolul I sau vreo altă dispoziție supranațională să fie interpretate în sensul că impun statelor membre obligația de a institui scheme de garantare în cazul insolvenței asigurătorilor. În acest context, dacă Statul alege să ia această măsură, acesta are o largă marjă de apreciere asupra condițiilor în care o face, putând recurge implicit și la plafonarea despăgubirilor acordate.”*

2.5. Admiterea excepției de inadmisibilitate a excepției de neconvenționalitate a prevederilor titlului VI al legii nr. 247/2005 pe baza unei decizii a ÎCCJ - RIL care a consacrat inadmisibilitatea acțiunii întemeiate exclusiv pe Convenție în contra normei interne

Într-o acțiune având ca obiect obligarea statului la despăgubiri pentru contravaloarea imobilului preluat abuziv de pârât în perioada comunistă, reclamantul a invocat excepția de neconvenționalitate a prevederilor titlului VI al legii nr. 247/2005³¹, motivat de faptul că ar fi contrare prevederilor art. 6.1 din Convenție și art. 1 din Protocolul Adicional nr. 1 la Convenție, solicitând înlăturarea aplicării acestora și aplicarea directă a prevederilor convenționale europene³², în temeiul art. 11, art. 20 alin. 2 și art. 184 din Constituția

29 ”Atât timp cât denumirea actului de procedură, conținutul acestuia, poziția neechivocă exprimată de reclamantă, sunt în sensul că partea afirmă direct o încălcare a unora dintre dispozițiile Convenției, fără a înțelege să invoce neconstituționalitatea dispozițiilor interne, Curtea nu găsește nici un motiv pentru a face aplicarea prevederilor art. 152 C.pr.civ. și a proceda la calificarea acestuia în excepție de neconstituționalitate”.

30 ”Din contră, acesta era beneficiarul unei valori patrimoniale multiplu condiționate, care s-ar fi stins prin nerealizarea condiției, neputând astfel beneficia de protecția Convenției”

31 „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv”

32 Reclamantul a invocat că ”în practica recentă a CEDO, sistemul de despăgubire instituit de Legea specială română – cu referire la modul de funcționare a Fondului Proprietatea – a fost calificat ca unul teoretic

României și practicii CEDO în materia restituirii imobilelor preluate abuziv de stat. Reclamantul a solicitat ca instanța să constate că, potrivit dispoziției emise de Primarul municipiului Iași, este titularul unui drept de creanță împotriva pârâtului și deci este titularul unui bun în accepțiunea Convenției Europene, creanța lui fiind suficient de bine stabilită pentru a beneficia de protecția art. 1 din Protocolul Adițional nr. 1 al CEDO, iar întârzierea soluționării cauzei constituie atingerea dreptului de proprietate așa cum este garantat și protejat de Convenție.

Pârâtul a invocat excepția inadmisibilității acțiunii, întrucât prin Decizia ÎCCJ pronunțată în recurs în interesul legii, nr. 27/14.11.2011, Î.C.C.J. a dispus ca sunt inadmisibile acțiunile având ca obiect acordarea de despăgubiri bănești pentru imobilele preluate abuziv imposibil de restituit în natură conform Legii nr. 247/2005, îndreptate împotriva statului.

Prin Decizia nr. 1304 din 14 mai 2012 a Tribunalului Iași, instanța a respins excepția de neconvenționalitate, motivat de faptul că, Decizia Î.C.C.J. nr. 27/14.11.2011 este obligatorie pentru instanțe, potrivit art. 330 indice 7 alin. 4 Cod procedură civilă (1865) sub aspectul dezlegării date problemelor de drept judecate prin decizie pronunțată în recurs în interesul legii. Prin Decizia ÎCCJ nr. 27/14.11.2011, care reținuse efectele hotărârii-pilot în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*³³, se statuase că sunt inadmisibile

ineficient și iluzoriu, în aceste condiții neavând o garanție că există o speranță legitimă în soluționarea pe această cale a notificării într-un termen rezonabil, încălcându-se deci dispozițiile art. 6 din Convenție pentru desfășurarea unui proces echitabil sub aspectul depășirii duratei termenului de soluționare a cauzelor.

Reclamantul mai susține că instanța supremă a statuat (prin Decizia nr. 33/2008) că în situația constatării unui conflict între legea română și prevederile internaționale, instanța urmează să facă aplicarea prioritară a prevederilor Convenției europene care au caracter de lege specială în raport cu legea națională.”

- 33 MOTIVAREA ÎCCJ : *”Cu atât mai mult nu se poate vorbi de o încălcare a jurisprudenței C.E.D.O. după pronunțarea hotărârii-pilot în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, din moment ce statul român a fost obligat, ca în termen de 18 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței europene, să ia măsurile care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 paragraful 1 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, în contextul tuturor cauzelor similare cu cauza de față, conform principiilor consacrate de Convenție.*

Este important de subliniat că și în hotărârea-pilot C.E.D.O. a reamintit că „statului pârât trebuie să i se lase o marjă largă de apreciere pentru a alege măsurile destinate să garanteze respectarea drepturilor patrimoniale sau să reglementeze raporturile de proprietate din țară și pentru punerea lor în aplicare” și că „punerea în balanță a drepturilor în cauză și a câștigurilor și pierderilor diferitelor persoane afectate de procesul de transformare a economiei și a sistemului juridic al statului constituie un exercițiu de o dificultate deosebită, presupunând intervenția diverselor autorități interne”.

De altfel, chiar dacă, în situația în care există o decizie sau dispoziție administrativă ori o hotărâre judecătorească definitivă, devenită irevocabilă, prin care s-a stabilit dreptul la despăgubiri, părțile se pot prevala de existența unui „bun”, în sensul Convenției, garanțiile oferite de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție trebuie să fie funcționale în cadrul procedurii de executare a „valorii patrimoniale” astfel stabilite.

Așa cum C.E.D.O. a arătat în Cauza Rotaru împotriva României, art. 13 din Convenția europeană garantează existența în dreptul intern a unui recurs ce permite invocarea, în substanță, a drepturilor și libertăților consacrate de Convenție. El are ca o consecință directă existența unui „recurs intern”, care să permită persoanei remedierea în plan național a oricărei încălcări a unui drept consacrat în Convenție. Această dispoziție solicită deci o cale internă de atac în fața unei „autorități naționale competente” care să examineze orice cerere întemeiată pe dispozițiile Convenției, dar care să ofere și reparația adecvată, chiar dacă statele contractante se bucură de o anume marjă de apreciere în ceea ce privește modalitatea de a se conforma obligațiilor impuse de această dispoziție. (...)

acțiunile în acordarea de despăgubiri bănești întemeiate pe dispozițiile dreptului comun și ale art. 1 din Primul Protocol Adițional la Convenția Europeană pentru imobilele ce fac obiectul legii speciale, Legea nr. 247/2005 - pentru imobilele preluate abuziv. În motivarea acestei decizii se reține astfel cu privire la limitele evaluării de către instanțe a conformității normei interne în raport de norma convențională:

"Posibilitatea analizei pe fond a cererii reclamantului și oferirea unui remediu adecvat constituie ceea ce, în jurisprudența CEDO., se numește a fi „recursul efectiv”, în sensul art. 13 din Convenție (cauzele Kudla împotriva Poloniei, Ryssovskyy împotriva Ucrainei, Kacmar împotriva Slovaciei etc.). Cu privire la natura acestui „recurs intern”, atât jurisprudența C.E.D.O. cât și doctrina au stabilit că garanțiile prevăzute de art. 13 din Convenție nu pot merge atât de departe încât să asigure o cale care să permită combaterea unei legi, pe motiv că este contrară Convenției, sau să atace conținutul unei anumite reglementări în fața unei autorități naționale (cauzele James și alții împotriva Regatului Unit, Roche împotriva Regatului Unit, Murray împotriva Regatului Unit etc.). Prin urmare, art. 13, astfel cum a fost interpretat de organele cu atribuții jurisdicționale ale Convenției, nu deschide calea unui recurs național în convenționalitate, care ar putea avea ca obiect încălcarea de către o lege națională, oricare ar fi ea, a unui drept ocrotit de Convenție sau de protocoalele sale adiționale, ci garantează o cale de atac care să pună în discuție modul de aplicare a legii interne în conformitate cu exigențele Convenției. Cu alte cuvinte, în baza acestui articol, judecătorul național nu poate înlătura o lege sub pretextul că nu corespunde Convenției europene, ci este obligat să aplice legea existentă în lumina principiilor degajate din blocul de convenționalitate."

Ne exprimăm opinia că această viziune a ÎCCJ asupra modului de soluționare a unei excepții de neconvenționalitate nu mai e de actualitate, întrucât a fost exprimată anterior adoptării Protocolului nr. 15 la Convenție și a aderării României la acesta, în raport de argumentele expuse la pct. I și II din cuprinsul prezentei analize.

2.6. Respingerea excepției de neconvenționalitate a unei dispoziții ce reglementa curgerea unui termen de contestare pe baza evaluării standardului convențional reflectat în jurisprudența Curții Constituționale

În Decizia nr. 38/2014 din 22 ian 2014, Curtea de Apel Brașov, într-o procedură de insolvență, s-a invocat că termenul prevăzut de art. 73 alin.2 din legea 85/2006³⁴ încălcă

Cu atât mai mult nu se poate accepta ideea că deschiderea unei căi paralele legii speciale deja existente, fără nicio garanție a oferirii remedii celui mai adecvat, ar reprezenta o soluție compatibilă cu exigențele art. 13 din Convenție.

Or, controlul de convenționalitate al sistemului național existent de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent a fost deja realizat de C.E.D.O. în hotărârea-pilot pronunțată în cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, care a stabilit în sarcina statului român obligația de a pune la punct, într-un termen determinat, un mecanism care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 paragraful 1 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, conform principiilor consacrate de Convenție.

34 Articolul 73 (1) Debitorul, creditorii și orice altă parte interesată vor putea să formuleze contestații cu privire la creanțele și drepturile de preferință trecute de administratorul judiciar/lichidator în tabelul preliminar de creanțe.

prevederile art. 6 din CEDO, aducându-se ca argument îngrădirea dreptului la un proces echitabil și hotărârea din cauza *De Geouffre de la Pradelle c. Franței*³⁵. sub aspectul sancționării de către instanțele interne a depășirii termenului de contestație care începe să curgă de la data publicării hotărârii în Buletinul procedurilor de insolvență și nu de la comunicarea individuală a acesteia.

În soluționarea excepției de neconvenționalitate, instanța a evaluat dacă în mod efectiv contestatoarei i-a fost asigurat dreptul de acces liber la o instanță, în exercitarea dreptului de a contesta tabelul preliminar conform art. 73 alin. 2 din Legea nr. 85/2006,

(2) Contestațiile trebuie depuse la tribunal în termen de 5 zile de la publicarea în Buletinul procedurilor de insolvență a tabelului preliminar, atât în procedura generală, cât și în procedura simplificată.

35. 28. Curtea reiterează faptul că „dreptul la o instanță” consacrat la articolul 6 (art. 6) nu este absolut: acesta poate da naștere unor limitări, însă acestea nu trebuie să restrângă accesul persoanei în așa fel sau într-o asemenea măsură încât să afecteze însăși substanța dreptului (a se vedea, printre altele, Hotărârea Philis împotriva Greciei din 27 august 1991, seria A nr. 209, pct. 20, par. 59).

29. Nu există nicio îndoială că dreptul francez îi oferea reclamantului posibilitatea de a ataca în justiție decretul în litigiu; el a făcut acest lucru prin introducerea unei acțiuni în anulare în fața Conseil d'État (a se vedea punctul 13 de mai sus). Rămâne de văzut dacă modalitățile de exercitare a acestei căi de atac, în special în ceea ce privește calcularea termenului care trebuie respectat, au garantat efectivitatea accesului la justiție impusă de articolul 6 (art. 6).

32. Regula publicării colective a deciziilor de clasare, consacrată la articolul 6 din Decretul din 13 iunie 1969 (a se vedea punctul 19 de mai sus), prezintă avantaje incontestabile; astfel cum subliniază Guvernul, scopul său este de a asigura stabilitatea situațiilor juridice și de a simplifica formalitățile legate de punerea în aplicare a unor astfel de măsuri, în special atunci când acestea vizează suprafețe mari de teren aparținând unui număr mare de persoane.

33. Cu toate acestea, la fel ca și reclamanta, nu se poate să nu se constate extrema complexitate a dreptului material, întrucât acesta rezultă din combinarea legislației privind protecția siturilor cu jurisprudența referitoare la calificarea actelor administrative. Având în vedere, de asemenea, procedura efectiv urmată în privința reclamantei, care a durat nu mai puțin de doi ani și jumătate (7 octombrie 1980 - 4 iulie 1983), aceasta era de natură să creeze o stare de incertitudine juridică cu privire la natura exactă a decretului de clasare a Văii Montane și la modul de calcul al termenului de introducere a acțiunii.

Curtea a subliniat, în primul rând, multitudinea modalităților de publicitate prevăzute de Decretul din 13 iunie 1969 (a se vedea punctul 19 de mai sus): în cazul decretelor de clasare, notificarea individuală sau publicarea, în funcție, printre altele, de un criteriu cantitativ (articolul 2); în cazul deciziilor de clasare, publicarea în Jurnalul Oficial, în cazul în care acestea nu conțin prescripții specifice care tind să modifice starea sau utilizarea sitului (articolul 6), notificarea, în cazul în care conțin astfel de prescripții (articolul 7). (...) Acestea puteau în mod rezonabil să inducă proprietarilor convingerea că rezultatul, pozitiv sau negativ, al acestor proceduri va fi, de asemenea, comunicat fiecăruia dintre ei, fără ca aceștia să fie nevoiți să petreacă luni sau ani citind Jurnalul oficial.

34. Pe scurt, reclamantul era îndreptățit să se bazeze pe un sistem coerent care asigura un just echilibru între interesele administrației și interesele sale; în special, el trebuia să beneficieze de o posibilitate clară, concretă și efectivă de a contesta un act administrativ care constituia o ingerință directă în dreptul său de proprietate.

În plus, prefectul nu i-a comunicat decretul în cauză, care a fost reprodus în Jurnalul oficial din 12 iulie 1983 sub forma unui extras, decât două luni și o zi mai târziu (a se vedea punctul 12 de mai sus). Atunci când a fost sesizat de domnul de Geouffre de la Pradelle (punctul 13 de mai sus), Consiliul de Stat a respins recursul pe motiv de tardivitate. Fără îndoială, acesta hotărâse deja că, în materie de decret de clasare a unui sit ca pitoresc, termenul începe să curgă de la publicarea în Jurnalul oficial, chiar dacă notificarea este făcută la o dată ulterioară, însă la momentul respectiv aceasta era o hotărâre izolată, din care a apărut doar un rezumat în Recueil Lebon (Conseil d'État, hotărârea Dames Moriondo et Carro din 29 noiembrie 1978, p. 881 și 908).

35. Prin urmare, în ansamblu, sistemul nu era suficient de coerent sau de clar. Având în vedere toate circumstanțele cauzei, Curtea constată că reclamantul nu s-a bucurat de un drept de acces concret și efectiv la Consiliul de Stat. Prin urmare, a existat o încălcare a articolului 6 alineatul (1) (art. 6-1).

prin raportare la evaluarea standardului convențional făcut de Curtea Constituțională în deciziile de respingere a neconstituționalității aceleiași norme³⁶ ce se solicita a fi înlăturată pe calea excepției de neconvenționalitate. Instanța a respins ca nefondată excepția de neconvenționalitate considerând astfel că efectele unor decizii de respingere a excepției de neconstituționalitate a aceluiasi text de lege are prioritate în analiza standardului de conformitate cu Convenția.

Subliniem că, în acest caz, verificarea de convenționalitate a acestei norme s-a efectuat în mai mult rânduri de Curtea Constituțională doar generic prin raportare la dreptul de acces garantat de art. 6.1. CEDO. Nici Curtea Constituțională, nici instanța în fața căreia s-a invocat excepția de neconvenționalitate nu au efectuat o analiză concretă bazată pe interpretarea dată acestui drept în hotărârea din cauza *De Geouffre de la Pradelle c. Franței*, în sensul de a evalua dacă ar fi putut fi incident raționamentul Curții din această hotărâre, care analiza o problema similară legată de calculul termenului care curge de la publicare, nu de la comunicare individuală a actului supus contestației, dacă a beneficiat în concret ”*de o posibilitate clară, concretă și efectivă de a contesta un act administrativ care constituia o ingerință directă în dreptul său*”, dacă s-a asigurat o proporționalitate între interesul bunei administrări a unei proceduri rapide cum este cea a insolvenței și interesul protecției dreptului de acces la instanță al persoanei interesate de a contesta tabelul preliminar.

Ne exprimăm opinia că, în astfel de situații, în care un text de lege a făcut obiectul unei analize de neconstituționalitate bazate pe evaluarea încălcării unui drept garantat de Convenție, invocarea excepției de neconvenționalitate motivate în concret pe baza unei jurisprudențe clare și previzibile a Curții europene în interpretarea unei norme convenționale, nu ar trebui să excludă *de plano* analiza concretă a motivelor de neconvenționalitate, întrucât este posibil ca, într-o astfel de analiză, să se constate că poate fi avut în vedere standardul convențional bazat pe jurisprudența CEDO, dacă acesta

36 În Deciziile nr. 233 din 9 martie 2010, nr. 37 din 3 februarie 2015, nr. 61 din 24 februarie 2015, nr. 284 din 23 aprilie 2015, Decizia 731/2015, în care a examinat constituționalitatea articolului, Curtea Constituțională a respins excepția cu motivarea că citarea și comunicarea actelor prin intermediul Buletinului procedurilor de insolvență își găsesc justificarea în însuși specificul procedurii insolvenței și au drept scop asigurarea desfășurării cu celeritate a acesteia:

17. Prin aceste decizii, Curtea a constatat că, potrivit dispozițiilor art. 126 alin. (2) și art. 129 din Constituție, stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești este de competență exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Sub acest aspect, principiul accesului liber la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a le utiliza, în formele și în modalitățile instituite de lege.

18. Prin reglementările cuprinse în art. 73 alin. (2) din Legea nr. 85/2005, (...) legiuitorul nu a înțeles să stabilească un tratament discriminatoriu, ci un regim legal diferit, impus de existența unei proceduri speciale, derogatorie de la dreptul comun. În aceste condiții, părților interesate nu li se încalcă accesul liber la justiție, atâta vreme cât pot sesiza judecătorul-sindic în termenul legal cu contestația referitoare la creanțele și drepturile de preferință trecute de administratorul judiciar sau lichidator în tabelul preliminar de creanțe. Mai mult, obligația părților de a a-și exercita drepturile procesuale în cadrul termenelor stabilite de lege reprezintă expresia aplicării principiului privind dreptul persoanei la judecarea procesului său în mod echitabil și într-un termen rezonabil, potrivit prevederilor art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, instituirea unor termene procesuale servind unei mai bune administrări a justiției, precum și necesității aplicării și respectării drepturilor și garanțiilor procesuale ale părților.

nu a fost avut în vedere de Curtea Constituțională, când a respins o excepție. Conform disp. art. 145 alin. 2 din Constituție deciziile Curții Constituționale au efect obligatoriu doar atunci când vizează admiterea unei excepții de neconstituționalitate³⁷, nu și atunci când au respins o excepție³⁸.

2.7. Recalificarea din oficiu a excepției de neconvenționalitate ca apărare de fond în temeiul art. 22 și 248 C .proc.civ.

Prin Decizia nr. 411 din 8 mai 2019, Tribunalul Teleorman, în cadrul unei cereri de suspendare executării întemeiate pe art. 719 alin. (1) C.proc.civ.³⁹, a respins excepția de neconvenționalitate a art. 719 alin. 2 Cod proc.civ.⁴⁰ invocată de contestator pe aspectul că plata cauțiunii nu încalcă Convenția, pe baza unei recalificări a acesteia ca fiind o apărare de fond. În motivarea respingerii excepției s-a reținut decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 6 decembrie 2016 de Secția a patra a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *S.C. ECO INVEST S.R.L. și Ilie Bolmadar c. României*⁴¹, pe motiv că prin aceasta ar

37 Decizia nr.169 din 2 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României nr.151/2000: "Decizia prin care Curtea Constituțională, în exercitarea controlului concret,posterior, rezolvă, prin admitere, excepția de neconstituționalitate este obligatorie și produce efecte erga omnes și nu numai inter partes litigantes, deși este pronunțată în cadrul unui litigiu care există în fața justiției între anumite părți determinate."

38 Curtea Constituțională a stabilit în Decizia nr. 186 din 18 noiembrie 1999 că, „astfel cum rezultă indirect din cuprinsul art.23 alin.(3) și alin.(6) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, nu produc efecte erga omnes, ci doar inter partes (efecte relative) acele decizii ale Curții Constituționale prin care au fost respinse excepțiile de neconstituționalitate”.

39 Având ca temei de drept: art.484,507,512,700,718 NCPC, art. 300,319^1,325 CPC

40 (2) Pentru a se dispune suspendarea, cel care o solicită trebuie să dea în prealabil o cauțiune, calculată la valoarea obiectului contestației, după cum urmează: a) de 10%, dacă această valoare este până la 10.000 lei; b) de 1000 lei plus 5% pentru ceea ce depășește 10.000 lei; c) de 5500 lei plus 1% pentru ceea ce depășește 100.000 lei; d) de 14.500 lei plus 0,1% pentru ceea ce depășește 1000000 lei."

41 35. În acest caz, Curtea arată că instanța de fond a respins cererea de suspendare provizorie a executării silite formulată de reclamantă pe motivul neplății cuantumului cauțiunii, care se ridica la aproximativ 10 800 EUR (supra, pct. 14-16). Aceasta constituie o ingerință în dreptul de acces al părții în cauză la o instanță. Aspectul respectiv nu generează, de altfel, controverse între părți.

36. Curtea observă că ingerința era prevăzută de lege, respectiv la art. 403 alin. (4) C. proc. civ. (supra, pct. 19). Curtea observă, de asemenea, că urmarea un scop legitim întrucât avea în vedere protejarea intereselor creditorului împotriva relei-credințe a debitorului.

37. În ceea ce privește caracterul necesar al ingerinței într-o societate democratică, Curtea observă, în primul rând, că suma reclamată cu titlu de cauțiune era stabilită de lege și că reprezenta un anumit procent din suma pe care reclamanta o datora creditorului său în cadrul procedurii de executare silită (supra, pct. 19). Modul de stabilire a cuantumului cauțiunii este justificat în speță, în opinia Curții, prin circumstanțele speciale ale cauzei, și anume absența citării părților la ședință, imposibilitatea pentru creditor de a-și prezenta poziția și celeritatea procedurii. 38. Curtea constată, în continuare, că societatea reclamantă a contestat în fața instanței de fond obligația care i-a fost stabilită de a depune o cauțiune, invocând o împiedicare a dreptului său de acces la o instanță și lipsa acțiunilor judiciare în plan intern pentru a obține o reducere, o eșalonare sau o scutire de la plata cauțiunii (supra, pct. 11).

39. Curtea observă, în această privință că, din probele aflate la dosar, deși societatea reclamantă contestase necesitatea plății cauțiunii și cuantumul acesteia în cadrul cererii de suspendare provizorie a executării, **și-a motivat cererea cu argumente de ordin general, și nu cu elemente privind situația sa financiară concretă** (supra, pct. 11). Argumentele aveau ca scop să demonstreze că punerea în aplicare a clauzelor contractuale, și nu plata cauțiunii în sine, putea avea un impact asupra situației financiare a părții în cauză (supra, pct. 10). În plus, tot în conformitate cu actele aflate la dosar, **reclamanta nu a prezentat niciun document care să ateste situația sa financiară și impactul pe care plata cauțiunii l-ar avea asupra sa nici în fața instanței de fond** (supra, pct. 13), nici în fața Curții. Or, pentru a permite instanței de fond să

fi fost tranșată o veche divergență de jurisprudență a dreptului intern românesc în materia scutirii/eșalonării/reducerii cuantumului sumei impuse de lege cu titlu de cauțiune, în cadrul cererilor de suspendare (inclusiv provizorie) a executării silite.⁴²

Deși s-a reținut că obligația de plată a cauțiunii în cadrul cererilor de suspendare (inclusiv provizorie) a executării silite reprezintă o restricție a dreptului de acces la instanță (*Stanev v. Bulgaria* [GC] §§ 229 și 230, *Cudak v. Lituania* [GC] §§ 54 și 55), cererea reclamantei din speță a fost respinsă ca inadmisibilă, pentru că speța nu prezenta niciun element care să ridice îndoiala că în dreptul intern ar fi fost încălcat dreptul de acces la instanță. Curtea a reamintit că, în timp ce articolul 6 § 1 din Convenție garantează oricui dreptul la o instanță, care să examineze drepturile și obligațiile sale civile, acest „drept la o instanță” nu este absolut, ci se pretează la limitări implicit admise, care pot fi, de asemenea, de natură financiară. Curtea nu a exclus niciodată că interesul bunei administrări a justiției poate justifica impunerea unei restricții financiare privind accesul unei persoane la un tribunal (*Reuther c. Germaniei* (dec.), 5 iunie 2003 și *Tolstoi-Miloslavsky c. Regatul Unit*, la 13 iulie 1995 §§ 61). Valoarea taxelor, analizată în funcție de circumstanțele concrete ale unui caz particular – inclusiv solvabilitatea reclamantului și stadiul procedurii în care se impune restricția în cauză – sunt factori care trebuie luați în considerare pentru a determina dacă persoana în cauză a beneficiat de dreptul de acces la instanță sau dacă, din contră, din cauza cuantumului acestei sume, accesul său la instanță a fost limitat într-o asemenea măsură încât a fost afectată chiar substanța dreptului de acces la instanță. Din acest punct de vedere în cauză Curtea a reținut că: ” *societatea reclamantă (...) și-a motivat cererea cu argumente de ordin general, și nu cu elemente privind situația sa financiară concretă*”; ingerința este prevăzută de lege, și că această ingerință urmărește un scop legitim, deoarece vizează protejarea intereselor creditorului împotriva relei-credințe a debitorului, iar modalitatea de stabilire a valorii cauțiunii e justificată de circumstanțele particulare ale cauzei. În acest context, Curtea a observat totodată că Guvernul a demonstrat, prin prezentarea unor exemple de jurisprudență relevantă, că, la data faptelor, dreptul intern oferea o posibilitate pentru părțile interesate să ceară și să obțină, în cazul în care sprijineau cererea lor pe elemente concrete, o reducere, scutire sau amânare a plății cauțiunii, prin depunerea unei cereri separate, în baza OUG nr. 51/2008.

procedeze la o punere în balanță a intereselor în cauză, ar fi trebuit ca societatea reclamantă să-și susțină cererea cu documente relevante, așa cum atestă de altfel jurisprudența internă (supra, pct. 23).

42. Guvernul a depus la dosar exemple de jurisprudență cu privire la cereri de ajutor judiciar formulate de societăți comerciale sau de către persoane particulare în cadrul cererilor de suspendare provizorie a executării silite. În aceste acțiuni, întemeindu-se pe OUG nr. 51/2008 (supra, pct. 20) și pe art. 6 din Convenție, și după ce au examinat documentele care justifică situația financiară a părților reclamante, instanțele naționale au estimat necesar să echilibreze interesele în cauză (dreptul debitorului de acces la o instanță și dreptul creditorului să obțină plata creanței sale) și au încuviințat cererile de reducere a cuantumului cauțiunii sau de scutire de la plata acesteia (....).

23. De asemenea, Guvernul a depus la dosar două decizii în care instanțele naționale, în baza art. 6 din Convenție, au examinat pe fond cereri de scutire introduse în cadrul unor acțiuni întemeiate pe art. 403 alin. (4) Cod proc. civ. În special, prin hotărârea din 1 martie 2011, Judecătoria Miercurea-Ciuc a dispus scutirea de la plata cauțiunii în cadrul unei cereri de suspendare provizorie a executării unui contract cu o bancă și, prin hotărârea definitivă din 4 iulie 2011, aceeași instanță a respins o astfel de cerere, pe motiv că reclamantii nu-și dovediseră imposibilitatea financiară de a plăti cauțiunea.

În concluzie, instanța a reținut că, din perspectiva Convenției Europene a Drepturilor Omului, stabilirea unei cauțiuni aferente unei cereri de suspendare a executării silite nu constituie o încălcare a Convenției atâta timp cât nu condiționează consemnarea unei astfel de sume de introducerea cererii de suspendare, fiind posibil pentru contestator de a formula o cerere de ajutor public judiciar cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de OUG nr. 51/2008 și OUG nr. 80/2013 privind termenul de introducere, condițiile de acordare și înscrisurile care trebuie depuse în susținere.

Această cauză prezintă interes în prezenta analiză din perspectiva modului în care instanța a dispus soluționarea acestei excepții din punct de vedere procedural. În temeiul art. 22 și 248 C.proc.civ. instanța de fond calificase excepția de neconvenționalitate ca fiind o apărare de fond privind suspendarea executării silite și a analizat-o odată cu îndeplinirea condițiilor specifice suspendării executării silite, reținând că, în esență, aceasta vizează o condiție de fond a instituției suspendării executării silite, respectiv existența obligației de consemnare a cauțiunii. Pe cale de consecință, instanța de fond a respins apărarea contestatorului privind neconvenționalitatea cauțiunii și a constatat că obligația de consemnare a acesteia există în sarcina contestatorului, obligație pe care acesta nu a îndeplinit-o.

În apelul formulat împotriva acestei soluții, cu privire la modul de soluționare al excepției de neconvenționalitate invocată de apelantul - contestator, tribunalul a reținut că nu se poate vorbi despre o încălcare a accesului la justiție, prin raportare la jurisprudența Curții Europene în sensul că, prin dispozițiile legale vizând plata cauțiunii, legiuitorul a urmărit un scop legitim, plata cauțiunii vizează protejarea intereselor creditorului împotriva relei – credințe a debitorului, iar dreptul intern oferă posibilitatea obținerii de către părțile interesate a unor forme de reducere, scutire sau amânare a plății cauțiunii prin asimilare cu celelalte situații de acordare ajutor public judiciar, în condițiile art. OUG nr. 51/2008, cu toate că acest act normativ nu se referă în mod expres și la situația cauțiunii.

2.8. Recalificarea excepției de neconvenționalitate invocată ca fiind o apărare de fond. Lipsa obiectului excepției întrucât nu are legatură cu cauza

Prin sentința nr. 103 din 14 ianuarie 2022, Tribunalul București, într-un litigiu având ca obiect suspendarea executării actului administrativ fiscal, a fost respinsă excepția de neconvenționalitate a prevederilor art. 50 alin. 9 din OUG nr.66/2011 cu privire la obligația reclamantului de consemnare a unei cauțiuni de 20% din valoarea creanței.

Tribunalul a calificat excepția de neconvenționalitate prin care reclamantul semnalează neconcordanța dispoziției legale în dreptul intern cu norma Convenției Europene a Drepturilor Omului, nu reprezintă o veritabilă excepție, ci este o apărare de fond ce vizează condițiile pentru admiterea cererii de suspendare a executării actului administrativ, toate aceste aspecte urmând a fi analizate pe fondul cererii de suspendare.

În motivare, instanța a reținut următoarele aspecte de principiu: *”potrivit art. 20 din Constituția României, prevederile Convenției fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare, acest aspect implicând obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice*

altă prevedere contrară din legislația națională. Curtea Europeană a constatat că statutul conferit Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture, din oficiu sau la cererea părților, prevederile dreptului intern pe care le consideră incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale. În aceste condiții, instanța de judecată, în situația în care reține încălcarea de către o normă a dreptului intern a Convenției, urmează a aplica cu prioritate norma europeană și va înlătura de la aplicare norma de drept intern.”

Cu toate acestea, instanța nu a mai analizat excepția constatând că aceasta nu are obiect în condițiile în care reclamantul, fiind U.A.T., este scutit de obligația consemnării cauțiunii de 20% din valoarea creanței, potrivit art. 7 din O.G. nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii.

2.9. Calificarea excepției de neconvenționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a II-a din Legea nr. 165/2013 ca fiind o apărare de fond

Prin excepția de neconvenționalitate a dispozițiilor art. 4 teza a II-a din Legea nr. 165/2013⁴³ invocate prin întâmpinare la recurs⁴⁴, s-a solicitat în principal, admiterea acestei excepții și, pe cale de consecință, înlăturarea dispozițiilor menționate ca fiind neconvenționale, întrucât reclamantul are dreptul la soluționarea dosarului său într-un termen rezonabil, inclusiv în procedura administrativă, drept garantat de art. 6 din Convenție și art. 21 pct. 3 din Constituția României, iar în subsidiar, admiterea cererii de sesizare a Curții Constituționale, în vederea soluționării excepției de neconstituționalitate a aceluiași prevederi. În motivarea excepțiilor reclamantul a invocat restrângerea accesului liber la justiție pe durata termenelor pe care norma le stabilește în favoarea entităților investite cu soluționarea cererilor privind măsurile compensatorii, fiind acordate noi termene chiar și în cazul cererilor care au ieșit din sfera etapei administrative și se află în faza de judecată. S-a invocat și încălcarea dreptului de proprietate.

Prin Încheierea nr. 1626/2014 din 03 martie 2014, Curtea de Apel București a constatat că excepția de neconvenționalitate privește chestiuni ce urmează a fi analizate o dată cu fondul recursului, respectiv modul de aplicare a dispozițiilor Legii nr. 165/2013 și a aplicabilității acesteia, inclusiv din perspectiva neconvenționalității invocate.

Instanța a admis cererea de sesizare a Curții Constituționale a României cu excepția de neconstituționalitate invocate cu titlu subsidiar.

Prin Decizia nr. 1626 din 3.03.2014 a admis recursul, în raport de situația creată prin apariția Legii nr. 165/2013 și de prevederile art.4 din lege, ținând cont că acest act normativ

43 Articolul 4 Dispozițiile prezentei legi se aplică cererilor formulate și depuse, în termen legal, la entitățile investite de lege, nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor, precum și cauzelor aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului suspendate în temeiul Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, la data intrării în vigoare a prezentei legi.

44 Prin cererea de chemare în judecată, astfel cum a fost completată și precizată, reclamantul a solicitat obligarea pârâtelor să-i soluționeze Dosarul nr. xxxxx/CC/2007, aferent Dispoziției nr. 7194/2006 a Primarului Municipiului București, prin care s-a propus acordarea de măsuri reparatorii pentru cota-parte din imobilul (...) în sensul parcurgerii etapelor prevăzute de Legea nr. 247/2005 de desemnare și de transmitere a dosarului unui/unei evaluator/societăți de evaluatori pentru întocmirea raportului de evaluare și de emitere a titlului de despăgubire și a titlului de plată.

a fost adoptat având în vedere hotărârea CEDO din cauza-pilot *Maria Athanasiu și alții c. României*, prin care s-a decis ca statul pârât să ia măsurile care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6.1 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1, în contextul tuturor cauzelor similare cu cauza de față, conform principiilor consacrate de Convenție, măsuri ce trebuiau să fie puse în practică în termen de 18 luni de la data la care hotărârea a rămas definitivă.

În ceea ce privește excepția de neconvenționalitate a art. 4 din Legea 165/2013, Curtea a considerat că, *”în condițiile în care legea 165/2013 a fost adoptată tocmai pentru a răspunde solicitării Curții europene și în raport de maniera în care s-a făcut interpretarea modului în care se aplică pricinii de față, această manieră corespunde exigențelor art. 6 alin. 1 din CEDO”*.

Prin urmare, aplicarea standardului CEDO s-a făcut prin soluția de fond pronunțată în cauză, respectiv aplicarea legii noi – 165/2013 și procesului în curs, întrucât procedura parcursă potrivit Titlului VII din Legea nr.247/2005 nu mai putea fi valorificată potrivit măsurilor dispuse în noul act normativ.

2.10. Recalificarea excepției de neconstituționalitate în excepție de neconvenționalitate pe motiv că a fost motivată întemeindu-se pe prevederile CEDO și nu pe prevederile constituționale

Fiindu-i solicitată sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor legale invocate de către agentul constator prin procesul verbal de contravenție contestat, invocată de petent prin plângerea contravențională formulată, instanța a respins-o ca inadmisibilă față de prevederile art. 29 din Legea 47/1992, având în vedere că petentul nu a invocat motive de neconstituționalitate a prevederilor legale invocate, prin raportare la drepturile prevăzute de Constituție, ci prin raportare la Convenția pentru apărarea drepturilor omului.

Prin Sentința nr. 1590/2014 din 11 martie 2014, Judecătoria Bacău a recalificat din oficiu excepția de neconstituționalitate în excepție de neconvenționalitate și a analizat-o odată cu fondul.

Aplicând principiile desprinse din jurisprudența CEDO (hotărârile din cauzele *Salabiaku c. Franței* par. 28; *Västberga Taxi Aktiebolag și Vulic c. Suediei*, par. 113, *Bosoni c. Franței*)⁴⁵, instanța a respins ca neîntemeiată excepția de neconvenționalitate a

45 ”Deși OG nr. 2/2001 nu cuprinde dispoziții exprese cu privire la forța probantă a actului de constatare a contravenției, acesta face dovada situației de fapt și a încadrării juridice până la proba contrară, în concordanță cu Art. 34 din OG nr. 2/2001. Conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul unei persoane de a fi prezumată nevinovată și de a solicita acuzării să dovedească faptele ce i se impută nu este absolut, din moment ce prezumțiile bazate pe fapte sau legi operează în toate sistemele de drept și nu sunt interzise de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în măsura în care statul respectă limite rezonabile, având în vedere importanța scopului urmărit, dar și respectarea dreptului la apărare (cauza *Salabiaku c. Franței* hotărârea din 7 octombrie 1988, paragraf 28; cauza *Västberga Taxi Aktiebolag și Vulic c. Suediei*, paragraf 113, iulie 2002). Forța probantă a proceselor verbale este lăsată la latitudinea fiecărui sistem de drept, care este liber să reglementeze importanța fiecărui mijloc de probă, însă instanța are obligația de a respecta caracterul echitabil al procedurii în ansamblu atunci când administrează și apreciază probatoriul (cauza *Bosoni v. Franța*, hotărârea din data de 7 septembrie 1999). Având în vedere aceste principii, instanța reține că procesul-verbal de contravenție beneficiază de o prezumție relativă de veridicitate și autenticitate, permisă de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cât timp petentului

reglementării din OG 2/2001 și a constatat că procesul-verbal de contravenție beneficiază de o prezumție relativă de veridicitate și autenticitate, permisă de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cât timp petentului i se asigură condițiile specifice de exercitare efectivă a dreptului de acces la justiție și a dreptului la un proces echitabil.

III. Concluzii

Chiar și după adoptarea Protocolului 15 la Convenție, mecanismul excepției de neconvenționalitate este receptat cu mare rezervă de către instanțe, astfel că acesta nu constituie un remediu eficient în practica națională pentru a obține aplicarea prioritară a Convenției – atunci când sunt întrunite condițiile din art. 20 alin. 2 din Constituție.

În același timp, atât Codul de procedură civilă, cât și Codul de procedură penală prevăd că tratatele internaționale au prioritate față de legislația internă și cer judecătorilor să aplice direct prevederile tratatelor internaționale. În acest context, sarcina primordială cu privire la aplicarea prevederilor Convenției Europene revine instanțelor naționale, care trebuie să verifice compatibilitatea legii interne aplicabile cauzei care reglementează drepturi și libertăți garantate de Convenția Europeană, cu prevederile acesteia, iar în caz de incompatibilitate, instanțele judecătorești să aplice direct prevederile Convenției Europene.

Schimbarea practicilor judiciare, sub aspectul unei aplicări conforme a standardelor CEDO, fie pe calea excepției de neconvenționalitate, fie prin aplicarea directă a CEDO și jurisprudenței relevante a Curții europene este necesară pentru a da conținut real principiului subsidiarității.

O soluție alternativă ultimă – în situația în care instanțele refuză să facă aplicarea directă a Convenției atunci când sunt întrunite condițiile - ar fi aplicarea mecanismului prevăzut Protocolul nr. 16 la Convenție, care prevede posibilitatea instanțelor de ultim grad să solicite avizul consultativ din partea Curții cu privire la chestiuni de principiu referitoare la interpretarea sau aplicarea drepturilor și libertățile definite în Convenție sau în protocoalele sale.

Nu în ultimul rând, prin refuzul aplicării directe a Convenției există riscul unor consecințe viitoare în planul condamnării României de către Curtea Europeană. În acest context, devine necesară extinderea formării specialiștilor din domeniul juridic, prin care să se abordeze problemele legate de punerea în aplicare a Convenției în fiecare stat membru, așa cum se sublinia încă din anul 2015 în Raportul Comitetului Director pentru

i se asigură de către instanță condițiile specifice de exercitare efectivă a dreptului de acces la justiție și a dreptului la un proces echitabil. Cu privire la încălcarea prevederilor Art. 1 din Primul Protocol Adicional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, instanța reține că obligația instituită în sarcina conducătorilor de autovehicule și persoanelor care ocupă locuri prevăzute prin construcție cu centuri sau dispozitive de siguranță ori omologate de a le utiliza reprezintă măsuri de ordin legislativ menite să asigure protejarea vieții, sănătății și integrității fizice a persoanelor, iar necesitatea impunerii unei astfel de obligații a fost dovedită de studii care au relevat că purtarea centurilor sau a dispozitivelor de siguranță reduce riscul producerii unor accidente mortale sau cu consecințe grave pe drumurile publice.”

Drepturile Omului cu privire la „Viitorul sistemului Convenției Europene”. Formarea aprofundată în acest domeniu ar fi necesară atât la nivelul studiilor universitare juridice, cât și în cadrul institutelor de formare ale avocaților și magistraților, în cadrul formării inițiale, cât și în cadrul programelor de formare continuă.

Astfel se va asigura dezideratul respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, corespunzător obligației statelor semnatare ale Convenției de a se conforma cu bună-credință obligațiilor asumate prin aceasta, ca principiu fundamental al răspunderii internaționale a statelor.

O responsabilitate mare în invocarea standardului Convenției în cadrul jurisdicțiilor interne revine, de asemenea, avocaților. Aceștia trebuie să răspundă îndemnului adresat președintelui Curții Europene, Guido Raimondi⁴⁶: „*Pentru a apăra cu eficacitate drepturile omului în fața jurisdicțiilor naționale și, de asemenea, în fața Curții noastre, cunoașterea Convenției și a Protocoalelor sale este esențială. Aceasta înseamnă importanța formării avocaților în materia drepturilor omului și prin urmare, școli de formare care completează educația universitară în particular. Aduc un omagiu celor care aici își consacră toată energia. (...) Avocații fac Convenția să trăiască. (...) Convenția vă aparține. Vouă vă revine, în anii care vin, să faceți acest text să trăiască invocându-l în fața judecătorilor interni și la Strasbourg. Este o responsabilitate frumoasă!*”

46 Deschiderea oficială a École de Formation des Avocats du Barreau de Paris (Școala de formare a avocaților din Baroul Paris) https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20160105_President_Raimondi_Ecole_Barreaux_Paris_FRA