



R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRÂREA nr. 5
Ședința din 17 decembrie 2020

Sub președinția doamnei judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, prin videoconferință, în conformitate cu dispozițiile art. 25 lit. c) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* (PL-x 354/2018/2020).

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 104 judecători în funcție, au fost prezenți 74 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la:

1. neconstituționalitatea *Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* (PL-x 354/2018/2020) în ansamblul său, în raport cu prevederile constituționale ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 referitoare la principiul bicameralismului;

2. neconstituționalitatea dispozițiilor articolului unic pct. 4 [art. 10 alin. (1)² din Legea nr. 241/2005] în raport cu prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5), sub aspectul exigențelor privind calitatea legii.

1. Încălcarea art. 61 alin. (2) și a art. 75 din Constituție prin nerespectarea principiului bicameralismului

Legea privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale (PL-x 354/2018/2020), astfel cum a fost adoptată în procedura reexaminării, încalcă dispozițiile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului.

Așa cum se subliniază în considerentele Deciziei nr. 679/2020 (publicată în M. Of. nr. 1046 din 9 noiembrie 2020), Curtea Constituțională a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă doctrină a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare (considerentul nr. 30), reliefând faptul că dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră (considerentul nr. 31).

Potrivit considerentului nr. 32 al deciziei invocate, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului, și anume: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, din procesul legislativ a primei Camere sesizate (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în M. Of. nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în M. Of. nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în M. Of. nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 44, Decizia nr. 561 din 18 septembrie 2018, publicată în M. Of. nr. 922 din 1 noiembrie 2018, paragraful 34, Decizia nr. 404 din 6 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 580 din 16 iulie 2019, paragraful 77, și Decizia nr. 154 din 6 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 398 din 15 mai 2020, paragraful 65).

De asemenea, în considerentul nr. 34 al Deciziei nr. 679/2020, instanța de contencios constituțional a reținut că prevederile art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclud,

ci, dimpotrivă, presupun ca proiectul de lege/propunerea legislativă adoptat/ă de prima Cameră sesizată să fie dezbătut/ă în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, Camera decizională nu poate să modifice substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în M. Of. nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 56, și Decizia nr. 154 din 6 mai 2020, precitată, paragraful 66).

Concluzionând, în paragraful nr. 41 al deciziei menționate, Curtea Constituțională a statuat că, *întrucât completarea adusă de Camera decizională propunerii legislative adoptate tacit de Camera de reflecție nu se raportează la materia avută în vedere de inițiatori și la forma de reglementare aprobată de prima Cameră sesizată, reiese că o singură Cameră, și anume Camera decizională, a legiferat în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului.*

Examinarea *Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* (PL-x 354/2018/2020) din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale conduce la concluzia că au fost încălcate dispozițiile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului, *întrucât forma adoptată de Camera Deputaților modifică substanțial obiectul de reglementare și configurația legii adoptate de Senat, în calitate de Cameră de reflecție.*

Astfel, forma adoptată de Senat are ca obiect de reglementare exclusiv modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale. În schimb, forma adoptată de Camera Deputaților modifică atât dispozițiile art. 10 din Legea nr. 241/2005, cât și dispozițiile art. 8 și ale art. 9 din legea menționată, în condițiile în care aceste din urmă dispoziții constituie centrul de greutate al Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, reglementând infracțiuni.

Această modificare substanțială a obiectului de reglementare rezultă, pe de o parte, din titlul diferit al legii în forma adoptată de Senat – *Lege privind modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* – în raport cu forma adoptată de Camera Deputaților – *Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale.*

Pe de altă parte, modificarea substanțială a obiectului de reglementare și a configurației legii rezultă din conținutul formei adoptate de Camera de reflecție în raport cu forma adoptată de Camera Deputaților. Așa cum s-a arătat, forma adoptată de Senat se limitează la modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, iar Raportul

suplimentar al Comisiei juridice, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților din 23 noiembrie 2020 precizează, în mod expres, că „proiectul de lege are ca obiect de reglementare modificarea și completarea art. 10 din Legea nr. 241/2005.”

Reconfigurând legea, Camera Deputaților modifică dispozițiile art. 8 alin. (1) și (2), precum și ale art. 9 alin. (1) din Legea nr. 241/2005, consacrate normelor de incriminare în materia evaziunii fiscale.

Noua formă a dispozițiilor art. 8 alin. (1) și (2) și ale art. 9 alin. (1) din Legea nr. 241/2005, adoptată de Camera Deputaților, modifică radical regimul sancționator al faptelor prevăzute în legea pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, prin introducerea pedepsei principale alternative a amenzii. Or, modificarea regimului sancționator al faptelor prevăzute într-o lege care are ca scop prevenirea și combaterea acestora, adoptată exclusiv de Camera decizională, reprezintă o modificare substanțială a obiectului de reglementare și a configurației legii, încălcând dispozițiile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 din Constituție referitoare la principiul bicameralismului.

Nu în ultimul rând, se impune precizarea că această modificare radicală a regimului sancționator al faptelor prevăzute în legea pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, adoptată numai de Camera Deputaților, este de natură să afecteze coerența sistemului sancționator al legislației penale, în condițiile în care pedeapsa principală alternativă a amenzii este prevăzută în Codul penal pentru infracțiuni sancționate cu pedeapsa închisorii de maxim 5 ani, în timp ce limita maximă specială a pedepsei închisorii prevăzute în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 241/2005 este de 10 ani, limita maximă specială a pedepsei închisorii prevăzute în alin. (2) al aceluiași articol este de 15 ani, iar limita maximă a pedepsei închisorii prevăzute în art. 9 alin. (1) din Legea nr. 241/2005 este de 8 ani.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție sub aspectul exigențelor privind calitatea legii

Articolul unic pct. 4 [art. 10 alin. (1²) din Legea nr. 241/2005] încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul exigențelor privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii.

În considerentul nr. 52 al Deciziei nr. 72/2019 (publicată în M. Of. nr. 332 din 2 mai 2019), Curtea Constituțională a reiterat că *previzibilitatea unui act normativ impune ca acesta să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în M. Of. nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2012). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie*

accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66). De aceea, o lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita.

Totodată, în considerentul nr. 29 al Deciziei nr. 147/2019, Curtea Constituțională a reliefat că, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”. Or, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora, legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații ce respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.

Contrar exigențelor privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție și jurisprudența Curții Constituționale, în art. 10 alin. (1²) din Legea nr. 241/2005 se prevede că „dispozițiile prezentului articol se aplică tuturor inculpaților chiar dacă nu au contribuit la acoperirea prejudiciului prevăzut la alin. (1) și (1¹).”

Referindu-se la aplicarea art. 10 din Legea nr. 241/2005 „tuturor inculpaților”, fără nicio mențiune privind calitatea acestora de participanți la săvârșirea aceleiași infracțiuni sau de coinculpați, textul art. 10 alin. (1²) nu permite stabilirea, în mod clar, precis și previzibil, care sunt inculpații care beneficiază de dispozițiile art. 10 din Legea nr. 241/2005.

Opțiunea legiuitorului, reflectată în art. 10 alin. (1²), de a revizui caracterul personal al beneficiului dispozițiilor art. 10 din Legea nr. 241/2005 stabilit prin Decizia nr. 9/2017 a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală al Înaltei Curți de Casație și Justiție (publicată în M. Of. nr. 346 din 11 mai 2017), nu poate fi realizată cu încălcarea condițiilor privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii, cu consecința imposibilității stabilirii sferei inculpaților care beneficiază de dispozițiile art. 10 din Legea nr. 241/2005.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra neconstituționalității *Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* (PL-x 354/2018/2020), în ansamblul său.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Prim magistrat asistent delegat
Aneta Ionescu