

RECEPTAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI. INFLUENȚE CONSTITUȚIONALE GERMANE

Mona-Maria PIVNICERU

*Prof. univ. dr., Facultatea de Drept,
Universitatea „Al.I. Cuza” din Iași;
Judecător, Curtea Constituțională a României*

Károly BENKE

*Magistrat-asistent șef,
Curtea Constituțională a României*

Rezumat

Prezentul studiu își propune să ofere o imagine cât mai complexă asupra principiului proporționalității prin realizarea unei analize care îmbină perspectiva teoretică cu cea jurisprudențială. Această analiză are drept premisă accepțiunea clasică a acestui principiu de sorginte germană, principiu care impune o delimitare între condițiile obiective și subiective de limitare/condiționare a dreptului/libertății fundamentale, fiecare dintre acestea fiind supusă unui test distinct pentru a se determina dacă limitările/condiționările astfel stabilite sunt justificate. Este prezentat, totodată, modul în care acest principiu a fost receptat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Constituționale din România, indicându-se variațiile pe care le cunoaște în jurisprudența acestora. În privința modului de receptare a principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României, se analizează diferențele de substanță existente între principiul clasic al proporționalității, ce caracterizează, în mod intrinsec, drepturile/libertățile fundamentale relative, și principiul proporționalității reglementat de art. 53 din Constituție. De asemenea, se pune accent pe analiza condițiilor subiective de limitare a dreptului/libertății fundamentale din perspectiva testului de proporționalitate realizat de Curtea Constituțională a României și pe necesitatea unui control constituțional fidel pentru a se evita dezvoltarea unor forme denaturate de aplicare a acestui principiu.

Cuvinte-cheie: *control de constituționalitate; principiul proporționalității; test de proporționalitate; teoria treptelor; limitarea/condiționarea drepturilor/libertăților fundamentale; restrângerea exercițiului drepturilor/libertăților fundamentale*

1. Preliminarii

Principiul supremației Constituției exprimă poziția supraordonată a legii fundamentale a unui stat în sistemul său normativ, precum și caracterul acesteia de izvor principal al dreptului constituțional. În mod firesc, reglementările care sunt adoptate în baza Constituției trebuie să dezvolte conținutul său normativ și să fie conforme cu aceasta. Însă, acest principiu nu ar putea fi impus și respectat în cazul în care autoritățile publice au posibilitatea discreționară de a-l încălca ori de câte ori doresc acest lucru. Astfel, pentru ca supremația Constituției să nu rămână doar la nivelul unui principiu general declarativ, ci să își găsească și o aplicare practică, s-au impus anumite garanții în acest sens; în doctrină¹, s-a făcut distincția între garanțiile generale și cele specifice de asigurare a supremației Constituției. Garanțiile generale se impun la nivelul întregului sistem de drept, acest fapt găsindu-și obiectivarea prin crearea la nivel constituțional a unui sistem complex și eficient de control al aplicării Constituției; o atare garanție se concretizează prin toate formele și căile de control statornicite într-un stat². În schimb, o garanție specifică a supremației Constituției este reprezentată de controlul de constituționalitate, prin intermediul acestui tip de control fiind sancționată orice încălcare a legii fundamentale a statului. Această garanție juridică este elementul principal în ansamblul instituțiilor și tehnicilor care asigură supremația Constituției și, de aceea, în doctrină, controlul de constituționalitate a fost calificat ca fiind sancțiunea nerespectării supremației Constituției³. În consecință, controlul de constituționalitate este mijlocul prin care puterea executivă și legislativă au fost obligate să se supună regulilor constituționale și să acționeze în conformitate cu acestea, ceea ce a echivalat cu asigurarea supremației unor principii de drept general acceptate și înscrise în constituții⁴.

În realizarea controlului de constituționalitate, organului însărcinat cu această competență îi revine dificila sarcină de a determina conținutul, sensul și interpretările ce pot fi aduse atât normei supuse controlului, cât și celei de referință. În privința normei de referință, trebuie subliniat faptul că aceasta este, de principiu, Constituția, iar determinarea înțelesului dispozițiilor sale normative se realizează pe calea interpretării juridice, activitate ce implică identificarea unor dimensiuni și a unor limite de conținut, timp și spațiu a normelor juridice cuprinse în Constituție⁵. Este de la sine înțeles că o atare interpretare trebuie să vizeze și dispozițiile constituționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale; afirmarea, ocrotirea sau garantarea acestora chiar prin textul Constituției nu echivalează cu atribuirea unui anumit conținut fix sau imuabil acestor drepturi sau libertăți, ci, din contră, cu obligația impusă autorității statale de a identifica esența dreptului sau

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. C.H. Beck, București, 2005, pp. 67-69.

² *Ibidem*, p. 68.

³ A se vedea, în acest sens, G. Burdeau, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, seria *Les cours de droit*, Paris, 1963, p. 230 și urm.

⁴ M. Cappelletti, *Judicial Review in Comparative Perspective*, în „California Law Review”, vol. 58, nr. 5/1970, p. 1018.

⁵ I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 17.

libertății și de a o adapta, în mod permanent, la realitățile politice, economice, sociale și culturale. În consecință, drepturile fundamentale nu sunt, prin natura lor, statice pentru că, în acest caz, ele însele ar deveni anacronice în raport cu evoluția societății. Determinarea conținutului dreptului sau libertății fundamentale cuprinde două aspecte, respectiv unul pozitiv, exprimat în sensul a ceea ce conține dreptul/libertatea respectivă, și unul negativ, în sensul a ceea ce este interzis a se reglementa pentru a nu aduce atingere dreptului/libertății, aceasta din urmă fiind mai degrabă o consecință a primei, cu elemente de concretețe foarte pronunțate, ea apărând ca o exemplificare a conținutului normativ predeterminat al normei. În acest context al analizei, observăm că principiul proporționalității intervine într-o zonă de interferență între constituționalitate și neconstituționalitate, acesta trebuind a fi aplicat pentru a distinge între măsurile aparent contrare dreptului/libertății fundamentale și cele cu adevărat contrare acestora. În funcție de rezultatul testului aferent acestui principiu, organul însărcinat cu realizarea controlului de constituționalitate poate augmenta/redimensiona sfera de protecție a dreptului/libertății fundamentale⁶.

2. Principiul proporționalității – privire teoretică și jurisprudențială

2.1. Doctrina și jurisprudența constituțională germană

Principiul proporționalității apare în mediul juridic german în secolul al XIX-lea, fiind promovat ca un instrument important pentru introducerea drepturilor individuale în sistemul autoritar ce caracteriza societatea germană; potrivit acestui principiu, statul trebuia să opteze pentru măsurile cu gradul cel mai redus de ingerință în drepturile individuale, iar punerea sa în practică a fost realizată, cu succes, mai întâi în privința limitării puterii poliției⁷. În acest sens, a fost reglementată distinct competența Tribunalului Administrativ Suprem din Prusia de a verifica acțiunea poliției (1883). Același tribunal, între anii 1882-1914, a folosit în mod intens principiul proporționalității ca metodă de control a intervenției statului în sfera drepturilor economice sau sociale, emblematică fiind decizia *Kreuzberg* (1882), prin care a anulat un act al municipalității berlineze care interzicea construirea de clădiri care blocau vederea către monumentele naționale, pe motiv că statul poate interveni în acest domeniu doar în vederea prevenirii pericolului pentru siguranța publică, și nu pentru realizarea unei estetici proprii.

⁶ Este interesant de observat faptul că, în doctrină, se face o distincție între revizuirea expresă și cea implicită a Constituției. Dacă prima se realizează sub forma adoptării unei legi de revizuire, cea de-a doua se face sub forma interpretării realizate de instanțele constituționale, ea exprimând un așa-zis imperialism judiciar datorat tocmai configurării și reconfigurării continue a conținutului normativ al drepturilor/libertăților fundamentale; a se vedea D. Grimm, *Constitutions, Constitutional Courts and Constitutional Interpretation*, în culegerea *The Law/Politics Distinction in Contemporary Public Law Adjudication*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2009, p. 33 și urm.

⁷ M. Cohen-Eliya, I. Porat, *American balancing and German proportionality: The historical origins*, în „International Journal of Constitutional Law” nr. 8/2010, p. 271 și urm.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

Acest principiu nu este prevăzut expres în Legea fundamentală germană din 1949, el derivând însă, potrivit jurisprudenței Tribunalului Constituțional federal, din principiul statului de drept german (*Rechtsstaat*)⁸. În doctrină⁹ este general acceptat că actul de naștere al principiului proporționalității în jurisprudența constituțională îl constituie Decizia pronunțată la 11 iunie 1958 – BVerfG 7, 377 – *Apothekenurteil*. Prin această decizie¹⁰, Tribunalul Constituțional federal a elaborat teoria „treptelor”, fiecare treaptă reprezentând o dozare ascendentă a ingerinței asupra dreptului. Aceste trepte stabilesc fie o intervenție minimă asupra dreptului, eventual chiar de promovare a acestuia, fie o intervenție într-un grad mai ridicat, exprimat sub forma condițiilor subiective și obiective de structurare a acestuia. Dihotomia subiectiv-obiectiv are în vedere modul de structurare a unui drept sau a unei libertăți fundamentale în funcție de criteriul legăturii cu individul, în sensul că o modalitate subiectivă de structurare a dreptului are în vedere conduita individului, esențială fiind modularea acesteia în raport de conținutul dreptului, în timp ce criteriul obiectiv are în vedere structurarea dreptului pe criterii străine individului, criterii, așadar, ce nu pot fi influențate de acesta. Astfel, conformarea la o condiție subiectivă de limitare a dreptului este în puterea individului (spre exemplu, îndeplinirea condițiilor de acces într-o profesie), în timp ce condițiile obiective limitează dreptul individului pe considerente care nu țin de comportamentul, voința sau opțiunea sa (spre exemplu, impunerea unei condiții negative care ține de dispersia teritorială pentru exercitarea profesiei).

Testul de proporționalitate este specific analizării condițiilor subiective de limitare și structurare a dreptului; acesta presupune mai întâi stabilirea scopului urmărit de legiuitor prin ingerința (*Eingriff*) adusă dreptului/libertății fundamentale (*Schutzbereich*) și a caracterului său legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim. Justificarea (*Rechtfertigung*) ingerinței trebuie analizată și prin prisma testului de proporționalitate, potrivit căruia orice măsură luată trebuie să fie adecvată (*geeignet*) – capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului –, necesară (*erforderlich*) – nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului – și proporțională (*angemessen*) – corespunzătoare scopului urmărit. Aceste trei elemente au caracter cumulativ și, pentru corecta aplicare a testului, este necesară examinarea distinctă a fiecăruia dintre acestea în ordinea respectivă. De aceea, în ipoteza în care ingerința analizată este contrară uneia dintre aceste elemente, ea va fi calificată drept disproporționată, așadar, neconstituțională, nemaifiind necesară examinarea respectării celorlalte elemente ale testului anterefert.

În schimb, dacă măsura legislativă reprezintă o condiție obiectivă de concretizare/configurare a dreptului/libertății fundamentale într-un caz dat, aceasta nu poate fi analizată prin prisma testului de proporționalitate. Ea este înlocuită de o verificare mult mai strictă și poate mai obiectivă în care marja de apreciere a Curții Constituționale este foarte limitată, respectiv cea a „ultimei trepte”, potrivit căreia măsura legislativă poate fi justificată numai prin existența sau marea probabilitate a apariției unor amenințări majore pentru un drept

⁸ *Ibidem*, p. 285.

⁹ K. Mölle, *Proportionality: Challenging the critics*, în „International Journal of Constitutional Law” nr. 3/2012, p. 709.

¹⁰ Pentru o traducere în limba română a acestei decizii, a se vedea *Culegerea *** – Selecție de decizii ale Curții Constituționale Federale a Germaniei*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, pp. 366-374.

de o importanță superioară. Conform acestui test, legiuitorul, în structurarea și concretizarea la nivel legal a unor drepturi/libertăți fundamentale, trebuie să stabilească ingerința cea mai redusă cu privire la acestea, putând trece la următoarea treaptă „doar atunci când poate fi demonstrat cu mare probabilitate că riscurile suspectate nu pot fi combătute eficient cu mijloacele [*constituționale situate* – n.a.] pe «treapta» anterioară”. Așadar, principiul după care trebuie să se ghideze legiuitorul este acela al reglementării unor condiții subiective – ce țin de comportamentul persoanei – de concretizare/configurare a dreptului/libertății fundamentale și, numai în măsura în care există sau este probabilă o amenințare majoră pentru un drept de o importanță superioară, va apela la condițiile obiective, ce depășesc sfera volitivă a individului, definite ca fiind „ultima treaptă” de limitare/structurare a dreptului/libertății fundamentale. În acest caz, este de competența Curții Constituționale să stabilească dacă legiuitorul a optat pentru treapta potrivită, cu alte cuvinte, dacă ingerința/limitarea adusă dreptului/libertății fundamentale – care determină, în mod implicit, o anumită structurare și configurare a acestuia – putea fi evitată sau dacă aceasta putea fi realizată într-un mod mai moderat, adică dacă intervenția „s-ar fi impus în mod obligatoriu”. Pentru justificarea competenței de control al instanței constituționale, este axiomatic următorul considerent din decizia Tribunalului Constituțional federal german, precitată: „dacă intenția ar fi de a lăsa legiuitorului libertatea de a alege între «mijloace în egală măsură adecvate», aflate pe trepte diferite, s-ar putea ajunge practic la situația în care cel mai des s-ar opta pentru intervențiile cele mai drastice în dreptul fundamental, adică acelea care sunt cele mai potrivite pentru atingerea obiectivului dorit, tocmai pentru că au efect drastic; într-o asemenea situație, acele mijloace ar trebui apoi să fie acceptate fără nici o verificare”. Așadar, instanța constituțională, indiferent de faptul că măsurile legislative sunt adecvate îndeplinirii scopului urmărit, mai întâi trebuie să verifice dacă sunt întrunite condițiile pentru o reglementare de ultimă treaptă, dacă este să vorbim de condițiile subiective/obiective de structurare a dreptului, sau, dacă ne plasăm în cadrul condițiilor subiective, să verifice dacă treapta aleasă, cu alte cuvinte, dozarea ingerinței, este proporțională cu scopul urmărit.

O atare viziune nu este contrară principiului separației și echilibrului puterilor în stat, întrucât alegerea treptelor nu este o chestiune de oportunitate legislativă, ci de constituționalitate. Această operațiune, practic, structurează și configurează dreptul, mai precis, sfera acestuia, tocmai prin prisma condiționărilor și limitărilor pe care treptele le impun. Odată acceptate, ele stabilesc conținutul dreptului/libertății fundamentale, iar instanța constituțională cu greu va mai putea reveni asupra unei asemenea jurisprudențe. Astfel, acceptându-se trepte inferioare de intervenție asupra drepturilor/libertăților fundamentale, nivelul constituțional de protecție a acestora este mai ridicat. Or, legiuitorul este tentat să reglementeze trepte superioare de ingerință pentru că aceasta este calea cea mai facilă pentru atingerea unui scop, chiar legitim în sine. De aceea, într-o asemenea ipoteză, legiuitorul este cel care trebuie cenzurat de instanța constituțională, nefiind, așadar, vorba doar de o opțiune legislativă care nu ar intra în sfera controlului de constituționalitate.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

Cel mai fervent promotor al principiului proporționalității, Robert Alexy¹¹, arată că acesta se compune din trei subprincipii, respectiv cel al caracterului adecvat, al necesității și al proporționalității într-un sens restrâns. Caracterul adecvat exclude adoptarea de reglementări care obstrucționează realizarea a cel puțin unui principiu și care nu promovează scopul în considerarea căruia au fost adoptate. În acest sens, se exemplifică cu o decizie a Tribunalului Constituțional federal german, prin care s-a constatat caracterul neadecvat al unei prevederi legale referitoare la obligativitatea examenului de tragere cu arma în privința obținerii autorizației de vânatoare cu șoimi. Tribunalul a statuat că nu există nicio legătură substanțială clară pentru atingerea adusă libertății generale de acțiune a vânătorului cu șoimi, ceea ce a determinat concluzia caracterului lipsit de proporționalitate a măsurii, drept pentru care a fost constatată ca fiind neconstituțională. Este de remarcat că situațiile în care se constată lipsa caracterului adecvat al măsurii sunt rare, pentru că, în mod firesc, orice măsură urmărește scopul pentru care a fost adoptată, ceea ce este de ajuns pentru îndeplinirea criteriului de adecvare; de aceea, relevanța practică a acestui subprincipiu este relativ scăzută.

Subprincipiul necesității presupune că, dintre două reglementări, în egală măsură adecvate, care promovează un anumit drept/principiu, va fi aleasă cea care presupune o ingerință mai redusă în domeniul unui alt drept/principiu. În acest sens, se exemplifică cu o decizie a Tribunalului Constituțional federal german, prin care a fost constatat caracterul disproporționat și, în consecință, neconstituțional al unei măsuri legislative care interzicea producerea de dulciuri din orez expandat. Curtea a constatat că această măsură a fost adoptată pentru a se evita confundarea acestor produse cu cele din ciocolată, însă a arătat că protecția consumatorului putea fi realizată într-un mod la fel de eficient printr-o măsură cu o intensitate mai redusă, spre exemplu, prin marcarea corespunzătoare a produsului; în consecință, Curtea a constatat că măsura analizată era disproporțională.

Cel de-al treilea subprincipiu, cel al proporționalității în sens restrâns, un fel de „regulă a echilibrului” – *Optimierungsgebote* –, presupune ca instanțele constituționale să promoveze echilibrul principiilor, ceea ce determină ca o neîndeplinire într-un anumit grad sau în detrimentul unui principiu să devină o îndeplinire într-un grad mai ridicat a principiului cu care acesta se află în concurență. Pentru a se realiza acest examen, a fost propusă formula valorizării dreptului/principiului într-un sistem constituțional dat („*Weight formula*”)¹², formulă care își propune determinarea importanței în cazuri concrete a unui drept/principiu în raport cu un altul. În această formulă sunt luate în calcul intensitatea limitării valorilor constituționale concurente, importanța acordată acestor valori în cadrul sistemului constituțional și gradul în care măsura analizată contribuie la *ne realizarea* unei valori și la *realizarea* celeilalte. Aceste elemente se valorizează și se înmulțesc, distinct, în

¹¹ R. Alexy, *Constitutional Rights and Proportionality*, în „*Revues*” (online), nr. 22/2014, pp. 52-57, iar, pentru o dezvoltare din punctul de vedere al filosofiei dreptului, a se vedea *idem*, *A Theory of Legal Argumentation*, Clarendon Press, Oxford, 1989, și *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

¹² Pentru o formulă simplificată, a se vedea *idem*, *Balancing, constitutional review, representation*, în „*International Journal of Constitutional Law*” nr. 4/2005, pp. 575-577.

privința dreptului limitat, respectiv a celui în favoarea căruia se limitează; ulterior, produsul rezultat în privința dreptului limitat se împarte la cel aferent dreptului în favoarea căruia s-a limitat, iar dacă câtul astfel rezultat este mai mare de 1, limitarea impusă dreptului respectiv este excesivă, iar dacă este egal cu 1, realizarea limitării ține de marja legiuitorului – un fel de *in dubio pro reo*. Numai dacă acest cât este mai mic de 1 limitarea este proporțională¹³.

Principiul proporționalității cunoaște și adaptări, în forma testului de proporționalitate simplificat – în care se analizează numai primele două subprincipii, iar elementul esențial al analizei este structurat în jurul celui de-al doilea subprincipiu, exprimat în forma măsurii celei mai puțin restrictive de limitare a dreptului – și a testului de rezonabilitate *Wednesbury*, potrivit căruia o măsură luată de o autoritate publică trebuie să fie considerată nerezonabilă dacă este bazată pe elemente irelevante pentru ceea ce autoritatea publică respectivă și-a propus să realizeze sau dacă este „atât de absurdă încât nici o ființă umană nu și-ar fi putut imagina că aceasta este în puterea autorității”¹⁴.

De asemenea, este de observat că, deși principiul proporționalității este folosit din ce în ce mai mult în procedura din fața instanțelor constituționale, realizarea testului subsumat acestuia este criticată din perspectiva faptului că nu întotdeauna presupune compararea unor valori comparabile, că aceste valori sunt incomensurabile sau că nu se poate realiza o ierarhie a valorilor constituționale¹⁵. Nu putem totuși să nu observăm că aceste aspecte constituie dificultățile testului de proporționalitate, ele neputând însă a fi calificate drept insurmontabile. Este adevărat că o logică subiectivă din partea judecătorului constituțional va exista întotdeauna prin prisma scalei sale de valori și că acest test, oricât de obiectiv s-ar dori, se subsumează aprecierii și percepției judecătorului constituțional, ceea ce determină ca elementele sale – mai precis ale formulei – să devină variabile. Nu în ultimul rând, reținem că necesitatea testului de proporționalitate apare datorită existenței unor întrepătrunderi între diverse drepturi și principii, astfel încât acestea nu pot fi calificate ca fiind total străine, existând, așadar, o zonă de interferență între ele, zonă care este reglată prin intermediul testului de proporționalitate.

În consecință, observăm că principiul proporționalității se îndepărtează de la regula rigidității conținutului principiilor de drept sau a drepturilor fundamentale, fiind calificată drept un test „mijloc-rezultat”, în care rezultatul atins reprezintă în sine un mijloc pentru îndeplinirea unui rezultat sau finalități mai ample sau mai generale¹⁶. Ea este parte a

¹³ Cele anterior expuse pot fi exprimate în următoarea formulă:

$$W_{lr} = \frac{I_l * V_l * R_l}{I_r * V_r * R_r}$$

unde I_l reprezintă intensitatea ingerinței asupra dreptului, V_l importanța dreptului limitat, iar R_l valoarea *nerealizării* dreptului limitat, iar I_r reprezintă intensitatea ingerinței asupra dreptului în favoarea căruia a fost reglementată, V_r importanța dreptului în favoarea căruia a fost reglementată ingerința, iar R_r valoarea *realizării* dreptului în favoarea căruia a fost reglementată ingerința.

¹⁴ N. Petersen, *How to Compare the Length of Lines to the Weight of Stones: Balancing and the Resolution of Value Conflicts in Constitutional Law*, în „German Law Journal” nr. 8/2013, pp. 1393-1398.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 1388-1393.

¹⁶ A. Dyevre, A. Jakab, *Understanding Constitutional Reasoning*, p. 1012, cuvânt-înainte la numărul special al revistei „German Law Journal” nr. 8/2013, dedicată argumentării constituționale.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

Constituției invizibile, noțiune care exprimă un sistem conceptual coerent bazat pe deciziile instanței constituționale care dezvoltă principiile și drepturile stabilite prin Constituție¹⁷; Constituția invizibilă, privită ca standard de constituționalitate, cuprinde principiul proporționalității, întrucât prin intermediul acestuia judecătorul constituțional poate atașa noi valențe textelor constituționale existente. Așadar, proporționalitatea este privită atât ca metodă interpretativă, cât și ca principiu general de drept, însă, independent de această calificare, ea constituie soluția optimizării a două valori constituționale conflictuale/concurente; acestea trebuie limitate pentru ca fiecare dintre ele să își poată atinge finalitatea/efectul optim. De asemenea, limitările nu pot depăși ceea ce este necesar pentru a se realiza o concordanță/echilibru între cele două valori¹⁸.

Având în vedere cele anterior expuse, rezultă că o instanță constituțională, pentru a analiza constituționalitatea unei măsuri care vizează structurarea unor drepturi/libertăți fundamentale, prin reglementarea limitelor acestora, ar trebui să urmeze următoarele etape:

a) determinarea caracterului obiectiv sau subiectiv al măsurii;

b) în cazul în care ajunge la concluzia că măsura legislativă respectivă este una obiectivă, așadar, de „ultimă treaptă”, va verifica dacă aceasta este justificată de existența sau marea probabilitate a apariției unor amenințări majore pentru un drept de importanță superioară, iar, în funcție de rezultatul acestei analize, se va stabili constituționalitatea sau, din contră, neconstituționalitatea acesteia;

c) în cazul în care ajunge la concluzia că măsura legislativă respectivă este una subiectivă, va verifica dacă aceasta este justificată în raport cu scopul legitim urmărit, în acest sens efectuându-se un test de proporționalitate, prin care se urmărește dacă limitarea dreptului/libertății fundamentale este justificată și, așadar, într-un final, corectitudinea treptei alese, iar, în funcție de rezultatul acestuia, va stabili constituționalitatea sau, din contră, neconstituționalitatea măsurii legislative analizate.

2.2. Principiul proporționalității în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și în cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reglementează, în mod expres, prin dispozițiile art. 8-11 faptul că drepturile consacrate prin acestea pot face obiectul unor limitări/restrângeri. Aceste clauze de limitare [prevăzute la alin. (2) al textelor menționate] se exprimă prin tripticul „prevăzut de lege”, scop legitim urmărit și „necesar într-o societate democratică”; ele trebuie interpretate în mod restrictiv din moment ce prevăd o excepție de la dreptul reglementat la alin. (1) al textelor

¹⁷ A se vedea opinia concurentă a fostului președinte al Curții Constituționale din Ungaria, Sólyom László, la Decizia Curții Constituționale nr. 23/1990 (X.31) cu privire la pedeapsa capitală.

¹⁸ Donald P. Kommers, *Germany: Balancing Rights and Duties*, în *Interpreting Constitutions: a Comparative Study*, p. 203, apud M. Arshakyan, *The Impact of Legal Systems on Constitutional Interpretation: A Comparative Analysis: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, în „German Law Journal” nr. 8/2013, p. 1329.

convenționale antereferte¹⁹. La rândul său, primul standard menționat, respectiv „prevăzut de lege”, presupune două componente esențiale, și anume accesibilitatea și previzibilitatea legii, iar al doilea standard, scopul legitim urmărit, vizează interdicția reglementării în legislație a unor măsuri arbitrare. Cel mai important standard convențional se referă la caracterul necesar într-o societate democratică a ingerinței; caracterul necesar presupune ca ingerința să corespundă unei nevoi sociale presante, ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit, iar motivele care au fost furnizate de autoritățile naționale pentru a o justifica să fie relevante și suficiente²⁰. În evaluarea nevoii sociale presante, statele au o anumită marjă de apreciere, însă aceasta este supusă unui control din partea Curții Europene a Drepturilor Omului, control exercitat atât asupra măsurilor legislative adoptate, cât și a deciziilor date în aplicarea acestora, inclusiv cele pronunțate de instanțele judecătorești.

Din formularea Curții se deduce faptul că ingerința trebuie să corespundă scopului, respectiv să fie adecvată, să contribuie în mod substanțial la atingerea scopului, pentru că altfel motivele care au determinat-o nu ar fi relevante și suficiente, respectiv să fie necesară. De asemenea, la aceste se adaugă și o cerință de proporționalitate, care se exprimă prin verificarea justului echilibru între interesele concurente. În doctrină s-a arătat că „testul de necesitate” al Curții este o noțiune autonomă față de teoria clasică a principiului proporționalității, propunându-se chiar o aliniere a acestuia la teoria clasică²¹.

În privința drepturilor fundamentale care nu conțin o clauză expresă de limitare a acestora, jurisprudența Curții Europene a dezvoltat așa-numita doctrină a limitărilor implicite aduse drepturilor fundamentale²². Acceptând limitările implicit admise ale dreptului, Curtea a lărgit sfera marjei de apreciere a statelor, iar, pentru a evalua dacă statele membre au rămas în interiorul acestei marje de apreciere, Curtea de la Strasbourg aplică principiul proporționalității. Cu cât standardul de proporționalitate este mai ridicat, cu atât marja de apreciere a statului este mai redusă²³.

¹⁹ A se vedea, în privința art. 8 din Convenție: Hotărârea din 6 septembrie 1978, pronunțată în cauza *Klass și alții c. Germaniei*, par. 42; Hotărârea din 17 iulie 1981, pronunțată în cauza *Asociația Ekin c. Franței*, par. 56; Hotărârea din 25 februarie 1993, pronunțată în cauza *Mialhe c. Franței (1)*, par. 36; Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în cauza *Rotaru c. României*, par. 47; Hotărârea din 31 iulie 2012, pronunțată în cauza *Drakšas c. Lituaniei*, par. 54; Hotărârea din 7 iulie 2015, pronunțată în cauza *M.N. și alții c. statului San Marino*, par. 73. În privința art. 9: Hotărârea din 14 iunie 2007, pronunțată în cauza *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucrainei*, par. 132; Hotărârea din 12 februarie 2009, pronunțată în cauza *Nolan și K. c. Rusiei*, par. 73. În privința art. 10: Hotărârea din 20 mai 1999, pronunțată în cauza *Rekvenyi c. Ungariei*, par. 42, și în privința art. 11: Hotărârea din 7 decembrie 1976, pronunțată în cauza *Handyside c. Regatului Unit*, par. 49; Hotărârea din 8 iulie 1986, pronunțată în cauza *Lingens c. Austriei*, par. 41; Hotărârea din 23 septembrie 1994, pronunțată în cauza *Jersild c. Danemarcei*, par. 37, sau Hotărârea din 15 noiembrie 2007, pronunțată în cauza *Galstyan c. Armeniei*, par. 114.

²⁰ Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*, par. 59, sau Hotărârea din 8 iulie 1986, pronunțată în cauza *Lingens c. Austriei*, par. 39-40.

²¹ J. Gerards, *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights*, în „International Journal of Constitutional Law” nr. 2/2013, p. 488.

²² *Ibidem*, pp. 466-467; M-A. Elssen, *The principle of proportionality in the case-law of the European Court of Human Rights*, în culegerea coordonată de R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, *The European System for the protection of human rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 135-137.

²³ Yutaka Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2001, pp. 13-14.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

În schimb, potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii Europene, impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, iar inconveniente cauzate prin aceasta nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate²⁴. Așadar, pare că Curtea de Justiție a Uniunii Europene aplică testul de proporționalitate clasic; totuși, nu putem să nu observăm că tendința Curții este aceea de a reduce cele trei subprincipii ale testului, în sensul că subsumează testul de proporționalitate cercetării caracterului adecvat și necesar al măsurii, cu mențiunea că acest din urmă caracter este o noțiune *sui generis* din perspectiva testului clasic, ea cuprinzând atât necesitatea, cât și proporționalitatea propriu-zisă, fiind, așadar, un melanj între determinarea măsurii celei mai puțin constrângătoare – strictul necesar – și a importanței unui drept în defavoarea altuia²⁵. În context, trebuie amintit faptul că, potrivit art. 52 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene: „Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”; acest text este unul general și stabilește condițiile în care drepturile/libertățile fundamentale pot fi limitate²⁶, cu referire directă la aplicarea principiului proporționalității deja consacrat în jurisprudența Curții.

Un alt aspect care trebuie analizat este cel al marjei de apreciere a legiuitorului Uniunii atunci când limitează drepturi fundamentale. Curtea a menționat că această marjă variază în funcție de domeniul vizat, natura dreptului, natura, gravitatea și finalitatea ingerinței; astfel, marja de apreciere este redusă, spre exemplu, în privința protecției datelor cu caracter personal, ceea ce determină un control strict al Curții cu privire la aplicarea principiului proporționalității²⁷. În schimb, în domeniile în care acțiunea legiuitorului Uniunii implică alegeri de natură politică, precum și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe, marja sa de apreciere este una largă, astfel încât

²⁴ Hotărârea din 12 iulie 2001, pronunțată în cauza C-189/01 *Jippes și alții*, par. 81; Hotărârea din 7 iulie 2009, pronunțată în cauza C-558/07 *S.P.C.M. și alții*, par. 41; Hotărârea din 9 martie 2010, pronunțată în cauza C-379/08 și C-380/08 *ERG și alții*, par. 86, precum și Hotărârea din 8 iulie 2010, pronunțată în cauza C-343/09 *Afton Chemical Limited*, par. 45.

²⁵ Hotărârea din 8 aprilie 2014, pronunțată în cauza C-293/12 și C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd*, par. 46; Hotărârea din 10 decembrie 2002, pronunțată în cauza C-491/01 *British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco*, par. 122; Hotărârea din 18 iunie 2015, pronunțată în cauza C-508/13 *Republica Estonia c. Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene*, par. 28.

²⁶ A se vedea *Explicațiile privind Carta Drepturilor Fundamentale*, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C nr. 303 din 14 decembrie 2007, p. 32.

²⁷ Hotărârea din 8 aprilie 2014, pronunțată în cauza C-293/12 și C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd*, par. 47, 48.

numai caracterul vădit inadecvat al ingerinței în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc poate afecta legalitatea respectivei măsuri²⁸.

3. Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale

3.1. Drepturi absolute și drepturi relative

Curtea, în jurisprudența sa, a distins în cuprinsul Legii fundamentale între două categorii de drepturi, și anume „drepturi absolute (de exemplu, dreptul la viață și la integritate fizică și psihică), cărora autoritățile statului nu le pot aduce atingere în nicio situație, și drepturi relative, al căror *exercițiu* poate fi restrâns cu respectarea unor anumite condiții”²⁹. Prin acest considerent, Curtea a stabilit, practic în mod confirmatoriu, că în stabilirea conținutului drepturilor/libertăților fundamentale legiuitorul ordinar are o marjă de apreciere diferențiată; astfel, cu privire la anumite drepturi/libertăți fundamentale, legiuitorul nu are nicio marjă de apreciere, acestea fiind, așadar, calificate ca fiind „drepturi absolute”, în timp ce, cu privire la altele, de asemenea constituțional reglementate, legiuitorul beneficiază de o marjă mai mare sau mai mică de apreciere („drepturi relative” sau „condiționale”³⁰).

Teoria treptelor și testul de proporționalitate nu își pot găsi aplicarea în privința drepturilor absolute, întrucât orice măsură legislativă care introduce limite sau condiționări cu privire la acestea reprezintă *ab initio* o încălcare a caracterului lor absolut. Așadar, legiuitorul nu poate decât să creeze garanții pentru respectarea acestora. În schimb, legiuitorul are posibilitatea să intervină în structurarea celorlalte drepturi/libertăți fundamentale – relative –, în privința acestora marja sa de apreciere fiind diferită în funcție de gradul de protecție acordat acestora prin Constituție. Doar în acest context intervine dihotomia condiții obiective, respectiv subiective, în care Curtea poate aplica testul „ultimei trepte” sau al celui de proporționalitate, după caz.

Este de observat că, în privința reglementării condițiilor subiective de structurare a dreptului, realizarea testului de proporționalitate a devenit din ce în ce mai necesară într-o societate în care legiuitorul nu tinde să se opună fățiș/brutal conceptelor constituționale, ci încearcă, prin activitatea sa, să le respecte, iar măsurile legislative să fie o expresie a acestora. Revine însă Curții Constituționale competența să stabilească dacă aceste legi dezvoltă sau nu o relație de contrarietate cu textul constituțional; în acest context, se reține că testul de proporționalitate este un instrument indispensabil în analiza acestei relații, el

²⁸ Hotărârea din 10 decembrie 2002, pronunțată în cauza C-491/01 *British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco*, par. 123, și Hotărârea din 8 iunie 2010, pronunțată în cauza C-58/08 *Vodafone și alții*, par. 52, sau Hotărârea din 18 iunie 2015, pronunțată în cauza C-508/13 *Republica Estonia împotriva Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene*, par. 29.

²⁹ Decizia nr. 356 din 25 iunie 2014, publicată în M. Of. nr. 691 din 22 septembrie 2014, par. 33.

³⁰ A se vedea Decizia nr. 1258 din 8 octombrie 2009, publicată în M. Of. nr. 798 din 23 noiembrie 2009.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

putând fi aplicat ori de câte ori există o intervenție etatică ce vizează conținutul normativ al dreptului/libertății fundamentale.

Din cele anterior arătate rezultă că testul de proporționalitate nu poate fi realizat atunci când (a) ingerința privește un drept calificat drept absolut prin jurisprudența Curții Constituționale și (b) atunci când legiuitorul a reglementat o condiție obiectivă de limitare a dreptului, în acest caz, aplicabil fiind testul „ultimei trepte”. La aceste două ipoteze apodictice, am mai adăuga și o a treia ipoteză, care rezultă, de această dată, din Decizia Curții Constituționale nr. 64 din 24 februarie 2015³¹, în care s-a statuat că „legiuitorul poate adecva modul de configurare a dreptului, cu respectarea principiului proporționalității, în funcție de particularitățile anterior menționate, însă, este evident că nu poate nega acest drept. În speță, Curtea reține că legiuitorul prin modul în care a înțeles să reglementeze procedura concedierilor colective în ipoteza unei societăți aflate în procedura insolvenței a negat dreptul la informarea și consultarea angajaților, ceea ce echivalează cu nesocotirea dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Constituție, astfel încât, prin ipoteză, nici nu mai trebuie analizată proporționalitatea măsurii, textul legal criticat fiind neechivoc”. Așadar, în ipoteza în care un text legal contrazice chiar conținutul normativ, expres sau implicit, al textului Constituției, mai precis esența conținutului normativ al dreptului/libertății fundamentale, analiza proporționalității măsurii nu mai poate fi realizată, întrucât aceasta intervine în situația optimizării dreptului, și nu al negării esenței lui, așadar, în acea zonă de interferență dintre neconstituționalitate și constituționalitate.

3.2. Temeiul constituțional al principiului proporționalității

O problemă care trebuie rezolvată este aceea referitoare la stabilirea textului constituțional în temeiul căruia legiuitorul poate opera limitări sau condiționări ale dreptului/libertății fundamentale. La o primă vedere, temeiul constituțional l-ar constitui dispozițiile art. 53 din Constituție, potrivit cărora legiuitorul poate opera restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau libertăți³². Un argument în acest sens ar fi faptul că principiul proporționalității este prevăzut chiar în textul art. 53 alin. (2) din Constituție. Totuși, nu putem achiesa la o asemenea susținere pentru argumentele pe care le vom prezenta în continuare.

Astfel, cvasimajoritatea articolelor care reglementează drepturi/libertăți fundamentale fac trimitere la lege, ca modalitate tehnică de stabilire a conținutului, a limitelor sau a modalităților de exercitare ale acestora; în acest mod, conținutul normativ complex al normelor constituționale este concretizat la nivel de lege, iar Curții Constituționale îi revine sarcina de a verifica dacă aceste măsuri legislative se subsumează limitelor și cadrului normativ stabilit prin Constituție. Chiar dacă în privința anumitor drepturi/libertăți individuale textul Constituției nu trimite la lege, acest aspect nu echivalează cu atribuirea acestora a unui caracter absolut; dimpotrivă, și aceste reglementări constituționale, în mod

³¹ Publicată în M. Of. nr. 286 din 28 aprilie 2015.

³² În acest sens, a se vedea M. Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, pp. 298-344.

implicit, cuprind o clauză prin care legiuitorul ordinar sau organic le modulează în funcție de situația concretă a persoanei sau de interesul colectivității; în acest sens, avem în vedere, spre exemplu, dreptul la viață intimă sau secretul corespondenței în raport cu care Constituția nu precizează, în mod expres, că ar putea face obiectul unor condiționări/limitări, totuși ele nu sunt absolute prin natura lor, ci, în mod implicit, cunosc astfel de condiționări inerente dreptului³³. De asemenea, în acest sens, menționăm Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, prin care Curtea, analizând constituționalitatea unei inițiative de revizuire a Constituției, a constatat neconstituționalitatea eliminării tezei a doua a art. 44 alin. (1) din Constituție referitoare la stabilirea prin lege a limitelor și conținutului dreptului de proprietate. Practic, rațiunea unei asemenea soluții rezidă în faptul că, prin eliminarea acestei teze, care, în mod expres, permite limitarea dreptului, nu s-ar fi putut considera că, în mod implicit, dreptul putea fi, în continuare, limitat, ci, din contră, că s-ar fi ajuns la o absolutizare a acestuia. În acest sens, Curtea a subliniat că o atare eliminare „absolutizează dreptul de proprietate, iar legiuitorul nu va mai putea proteja drepturile și libertățile fundamentale concurente ale celorlalți cetățeni” (par. 147 al Deciziei).

Prin urmare, limitările sau condiționările aduse unor drepturi/libertăți fundamentale se realizează chiar în temeiul textului constituțional care le reglementează, tocmai pentru că ele țin de firescul conținutului acestora, constituind, în același timp, o constantă a dreptului/libertății fundamentale. Astfel, acestea nu intervin în situațiile excepționale care apar în viața unei societăți la un moment dat, nu reflectă nicio abatere de la obișnuit și nu au, în consecință, o existență sau o eficiență temporală efemeră. Exemplificativ, menționăm limitările aduse libertății individuale (reținerea sau arestarea), prevăzute expres în textul art. 23 din Constituție, și, chiar dacă acestea se dispun pe o anumită perioadă de timp strict determinată, ele au o existență continuă în timp, însoțind, practic, dreptul la libertate individuală, precum și condiționările aduse accesului liber la justiție (termene de prescripție/decădere) reglementat de art. 21 din Constituție, care în sine au o existență continuă în timp.

În schimb, în privința art. 53 din Constituție, considerăm că sfera sa de aplicare vizează ipoteza în care a fost constatată o încălcare a dreptului/libertății fundamentale, încălcare datorată unor condiții excepționale apărute în viața statului. Reținem că, în acest caz, măsura legislativă a încălcat dreptul, fără însă ca acesta să îl fi anihilat/negat, întrucât, în acest caz, nici art. 53 din Constituție nu mai poate constitui o justificare constituțională pentru intervenția operată asupra dreptului/libertății fundamentale. Așadar, acest drept ar putea fi în continuare exercitat, însă nu în plenitudinea lui. Ceea ce, de asemenea, este o trăsătură importantă atașată textului constituțional analizat este caracterul temporar al însăși măsurii de restrângere a exercițiului dreptului/libertății individuale, legiuitorul fiind obligat ca, după încetarea situației care a determinat o atare măsură, să revină la exercițiul dreptului/libertății fundamentale respective, în plenitudinea conținutului său. Jurisprudența Curții Constituționale este destul de diversificată în privința aplicării art. 53 din Constituție,

³³ A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014, și Decizia Curții Constituționale nr. 222 din 2 aprilie 2015, publicată în M. Of. nr. 380 din 2 iunie 2015.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

Însă vom reține câteva decizii care exemplifică cele anterior expuse. Avem în vedere Decizia nr. 71 din 15 decembrie 1993³⁴ și Decizia nr. 139 din 14 decembrie 1994³⁵, rectificată, prin care a fost analizată pentru prima oară în mod detaliat, în jurisprudența Curții Constituționale, sfera de incidență a art. 53 din Constituție.

Pentru a înțelege mai bine analiza Curții Constituționale, vom observa mai întâi că soluția legislativă criticată institua în sarcina cetățenilor români care se deplasau în străinătate în interes personal sau turistic obligația de plată a unei taxe la fiecare ieșire din țară în vederea constituirii fondurilor necesare plății ajutorului bănesc de la bugetul de stat pentru încălzirea locuințelor în perioada 1 noiembrie-30 aprilie 1994. Cu privire la această obligație impusă în sarcina cetățenilor români, Curtea a stabilit că „instituirea taxei respective nu urmărește stânjenirea financiară a exercitării dreptului la libera circulație, ci alimentarea surselor bugetare pentru plata ajutorului [...]. Evident că o asemenea modalitate nu poate avea un caracter de principiu. Ea se justifică, în prezent, prin situația excepțională rezultată din lipsa fondurilor bugetare necesare instituirii unei măsuri de protecție în temeiul art. 43 alin. (1) din Constituție. [...] rezultă că, după împlinirea termenului de acordare a acestor ajutoare, care este 30 aprilie 1994, taxa nu mai are caracter constituțional și deci nu mai poate fi percepută”. Definitiv este, așadar, faptul că instituirea acestei taxe nu reprezenta, în sine, o definiție a conținutului normativ al dreptului la liberă circulație, ci o restrângere temporară a exercițiului acestuia, cu alte cuvinte, punerea în aplicare a conținutului normativ al dreptului este condiționată pe o anumită perioadă temporală de îndeplinirea unei sarcini/obligații străine dreptului; în acest fel, statul își îndeplinește obligația de a lua măsuri de protecție socială de natură să asigure un nivel de trai cetățenilor săi. Se constată că după încetarea situației excepționale, cuantificată în mod temporal ca fiind cuprinsă între 1 noiembrie 1993 și 30 aprilie 1994, restrângerea exercițiului dreptului urma a înceta la rândul ei. Dacă ar fi fost vorba de o componentă intrinsecă a dreptului la liberă circulație, care stabilea limitele dreptului cu caracter de principiu, nu se putea discuta de o obligație de natură constituțională care incumba în sarcina legiuitorului de încetare a măsurii, ci de posibilitatea acestuia de a reveni asupra acesteia pe motive de oportunitate. De asemenea, este de observat faptul că, întrucât „restrângerea exercițiului unor drepturi nu poate atinge existența acestora, este necesar ca valoarea taxei să nu aibă un caracter prohibitiv, care să facă imposibilă exercitarea dreptului la liberă circulație”³⁶; cu alte cuvinte, art. 53 din Constituție justifică o restrângere a exercițiului dreptului, și nu o negare a acestui exercițiu, întrucât, în caz contrar, ar fi afectată substanța/esența dreptului, și anume conținutul său normativ.

Reținem, în continuare, că, ulterior, această taxă a fost permanentizată de către legiuitor, astfel încât, dintr-o restrângere a exercițiului dreptului, aceasta a devenit un element component al dreptului la liberă circulație, ceea ce a echivalat cu o schimbare a eficienței sale normative. Or, din punct de vedere al conținutului dreptului, libera circulație ca drept/libertate fundamentală exclude de principiu perceperea unor asemenea taxe și, de

³⁴ Publicată în M. Of. nr. 305 din 23 decembrie 1993.

³⁵ Publicată în M. Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994.

³⁶ Decizia nr. 75 din 13 iulie 1994, publicată în M. Of. nr. 190 din 25 iulie 1994.

aceea, o astfel de măsură putea fi justificată doar pe tărâmul art. 53 din Constituție. În acest sens, Curtea, prin Decizia nr. 139 din 14 decembrie 1994, pentru a ajunge la teza neconstituționalității măsurii, a statuat că aceasta „institue o restricție a dreptului la liberă circulație prevăzut de art. 25 din Constituție, cu caracter permanent și de principiu”, subliniindu-se, astfel, trecerea măsurii analizate din registrul restrângerii exercițiului dreptului în cel al definirii dreptului. Prin urmare, situația excepțională care a determinat o asemenea măsură de restrângere a exercițiului dreptului nu poate caracteriza, structura și configura dreptul în sine. Sigur, legiuitorul putea menține această restrângere în continuare dacă se menținea situația excepțională și, în consecință, să afecteze exercițiul unui drept pentru salvagardarea altui drept, a cărui importanță legiuitorul o consideră primordială.

O altă aplicare a art. 53 din Constituție a fost realizată prin Deciziile nr. 872 și nr. 874 din 25 iunie 2010³⁷, cu privire la dreptul la salariu, parte componentă a dreptului la muncă. Măsura legislativă criticată viza diminuarea cuantumului salariului personalului bugetar cu 25% pe perioada iulie-decembrie 2010. Curtea a subliniat că „restrângerea exercițiului unui drept trebuie să dureze numai atât timp cât se menține amenințarea în considerarea căreia această măsură a fost edictată”, iar orizontul temporal de aplicare al legii reglementa acest aspect. În consecință, începând cu 1 ianuarie 2011, urma să se revină la cuantumul salariilor/indemnizațiilor și soldelor de dinainte de adoptarea acestor măsuri de diminuare, în condițiile încadrării în politicile sociale și de personal, care, la rândul lor, trebuie să se încadreze în nivelul cheltuielilor bugetare. Astfel, în urma aplicării măsurilor criticate, urma să se mențină în plată același cuantum al salariilor/indemnizațiilor și al soldelor ca cel de dinaintea reducerilor operate prin legea criticată. „Este o obligație de rezultat pe care și-o impune legiuitorul pentru că, în caz contrar, s-ar ajunge la încălcarea caracterului temporar al restrângerii exercițiului drepturilor; or, tocmai acest caracter temporar al restrângerii exercițiului drepturilor este de esență textului art. 53 din Constituție”³⁸. Comparativ, reținem analiza pe care Curtea a realizat-o cu privire la măsura legislativă a reducerii cuantumului pensiilor, în urma căreia a fost stabilită neconstituționalitatea acesteia în raport cu art. 47 privind dreptul la pensie; acest drept, prin conținutul său normativ, excludea posibilitatea diminuării cuantumului pensiei, indiferent de cuantum sau perioadă, întrucât acesta este stabilit în baza contribuțiilor sociale plătite de-a lungul timpului de către persoana asigurată. Curtea a subliniat, în acest sens, faptul că art. 53 din Constituție, invocat ca temei al restrângerii exercitării dreptului, nu are incidență în cauză, tocmai pentru că art. 53 din Constituție nu se poate aplica în mod coroborat cu art. 47 din Constituție referitor la dreptul la pensie. O atare concluzie reiese din faptul că stabilirea cuantumului pensiei ține de esența dreptului la pensie, iar diminuarea acestuia ar reprezenta o atingere adusă substanței/esenței dreptului.

³⁷ Publicate în M. Of. nr. 433 din 28 iunie 2010.

³⁸ A se vedea și Deciziile nr. 1655 și nr. 1658 din 28 decembrie 2010, publicate în M. Of. nr. 51 din 20 ianuarie 2011, respectiv nr. 44 din 18 ianuarie 2011.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

În concluzie, reținem că textul art. 53 din Constituție vizează restrângerea exercițiului unor drepturi/libertăți fundamentale al căror conținut normativ a fost configurat chiar prin prisma principiului proporționalității. O atare restrângere este *de plano* contrară dreptului/libertății fundamentale și, pentru a putea justifica o atare ingerință în sfera exercițiului dreptului, Curtea va apela la mecanismul reglementat la art. 53 din Constituție. Acest mecanism se declanșează în ipoteza apariției unei „situații” care a determinat restrângerea [alin. (2) al art. 53], cu alte cuvinte, atunci când în viața politică, economică, socială sau culturală a statului apare o ruptură incompatibilă cu exercițiul firesc al conținutului normativ al drepturilor/libertăților fundamentale; o atare „situație” în virtutea căreia este necesară a fi adoptată o măsură legislativă temporară nu ține de conduita/voința persoanei, ea este independentă de aceasta³⁹. În acest context, urmează a se realiza un test de proporționalitate *sui generis*, sens în care textul analizat indică, în mod limitativ, scopul legitim în vederea căruia se poate reglementa restrângerea exercițiului, precum și caracterul necesar și proporțional al restrângerii. În acest context normativ, caracterul proporțional exprimă, în principal, o idee de temporalitate, adică restrângerea exercițiului dreptului/libertății fundamentale va înceta în momentul în care „situația” care a determinat-o, la rândul ei, încetează. În secundar, ea vizează o proporționalitate în sens restrâns, și anume respectarea unei reguli a echilibrului, știut fiind faptul că o restrângere a exercițiului unui drept sau al unei libertăți devine o îndeplinire într-un grad mai ridicat a exercițiului dreptului/libertății fundamentale sau a unui principiu cu care se află în concurență. În vederea evitării unui dezechilibru între acestea, Curtea va trebui să aplice, în acest caz, o variantă adaptată a formulei valorizării dreptului/principiului („*Weight formula*”) în sistemul nostru constituțional. Totodată, remarcăm faptul că noțiunea de „se impune” cuprinsă în alin. (1) din art. 53 se suprapune cu cea de „necesară într-o societate democratică” cuprinsă în alin. (2) al aceluiași text constituțional, ambele referindu-se la ingerința cea mai redusă în exercițiul dreptului.

În fine, se reține că art. 53 din Constituție diferă ca și conținut normativ față de art. 52 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în sensul că se aplică în situații care reprezintă o abatere de la exercițiul firesc al drepturilor/libertăților fundamentale, pe când art. 52 din Cartă este temeiul general pentru stabilirea limitelor/condiționărilor/restrângerilor care caracterizează exercițiul firesc al dreptului/libertății fundamentale.

³⁹ În acest context, apreciem că, strict formal, art. 53 din Constituție poate fi aplicat numai în privința actelor normative cu aplicare limitată în timp, nu și în privința acelor care au o sferă temporală nedeterminată, dar care reglementează instituții ce-și găsesc sau ar trebui să își găsească aplicarea în cadrul anumitor termene (în sens contrar, a se vedea Decizia nr. 21 din 3 februarie 2000, publicată în M. Of. nr. 159 din 17 aprilie 2000, sau Decizia nr. 712 din 4 decembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 33 din 15 ianuarie 2015).

3.3. Repere jurisprudențiale în privința principiului proporționalității

Adoptarea *expressis verbis* a principiului proporționalității după model german și a testului aferent acestuia este realizată pentru prima oară în jurisprudența Curții Constituționale a României prin Decizia nr. 266 din 21 mai 2013⁴⁰. Prin această decizie, Curtea a trebuit să stabilească dacă obligația operatorilor de cablu care retransmit servicii de programe prin rețele de comunicații electronice, de a include în oferta lor serviciile de programe ale Societății Române de Televiziune destinate publicului din România, precum și alte servicii de programe, libere la retransmisie și fără condiționări tehnice sau financiare, ale radiodifuzorilor privați, aflați sub jurisdicția României, în limita a 25% din numărul total de servicii de programe distribuite prin rețeaua respectivă, respectă exigențele constituționale ale dreptului de proprietate privată. Pentru a răspunde acestei critici de neconstituționalitate, Curtea a analizat această ingerință în dreptul de proprietate privată a operatorului de cablu prin prisma principiului proporționalității, tocmai pentru a determina dacă această ingerință este sau nu compatibilă cu prevederile art. 44 din Constituție privind dreptul de proprietate privată. Curtea a făcut trimitere expresă la jurisprudența Tribunalului Constituțional federal german și a precizat că aplicarea principiului proporționalității presupune mai întâi stabilirea faptului dacă măsura analizată vizează un drept sau o libertate fundamentală reglementată, așadar, protejată prin textul Constituției, iar, ulterior, se analizează dacă această măsură reprezintă o ingerință/atingere adusă acestuia. În cazul în care răspunsul este pozitiv, iar măsura analizată este o ingerință, ea trebuie justificată prin intermediul principiului proporționalității. Pentru a-l aplica, în prealabil se va stabili dacă ingerința urmărește un scop legitim, iar, în cazul unui răspuns afirmativ, Curtea urmează să efectueze testul de proporționalitate propriu-zis. Pentru îndeplinirea cerințelor principiului proporționalității, măsura analizată trebuie „să fie adecvată – capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului –, necesară – nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea scopului – și proporțională – corespunzătoare scopului urmărit. Pentru corecta aplicare a testului este necesară examinarea fiecăruia dintre cele 3 elemente în ordinea respectivă”.

În speță, Curtea a stabilit că o asemenea limitare a dreptului de proprietate privată este adecvată, necesară și respectă justul echilibru între dreptul de proprietate privată al operatorilor de cablu asupra ofertei lor de programe, pe de o parte, și dreptul la informație și accesul la cultură al cetățenilor, pe de altă parte. Cu alte cuvinte, interesul individual al operatorilor de cablu circumscris dreptului lor de proprietate privată este opus interesului colectiv al cetățenilor circumscris dreptului la informație și accesul la cultură al destinatarilor serviciului prestat, iar, din compararea acestor interese concurente, Curtea a ajuns la concluzia că ingerința în dreptul la informație și accesul la cultură al cetățenilor ar fi mult mai mare dacă nu ar exista o asemenea limitare a dreptului de proprietate al operatorului de cablu. De aceea a constatat constituționalitatea prevederii legale supuse controlului de constituționalitate. Am adăuga, ținând cont de formula lui Alexy, că, în ipoteza dată, câtul dintre dreptul limitat și dreptul în favoarea cărui a operat limitarea este sub 1, astfel încât

⁴⁰ Publicată în M. Of. nr. 443 din 19 iulie 2013.

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

limitarea dreptului de proprietate privată trebuie considerată ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit. Doar dacă acest cât era mai mare sau egal cu 1, limitarea dreptului de proprietate ar fi apărut ca fiind disproporționată, iar măsura legislativă analizată ar fi fost neconstituțională, respectiv contrară art. 44 din Constituție.

Este important de observat faptul că instanța noastră constituțională a subliniat că elementele subsumate testului de proporționalitate trebuie analizate într-o anumită ordine, și anume caracterul adecvat – caracterul necesar – caracterul proporțional propriu-zis al măsurii legislative. O asemenea ordine de analiză reflectă gradul de dozare al intervenției Curții Constituționale, și anume de la o intervenție minimă ce caracterizează caracterul adecvat până la una maximă ce caracterizează aprecierea justului echilibru între interesele concurente.

Principiul proporționalității, în sensul său clasic, este reluat și dezvoltat în mai multe decizii ulterioare ale Curții Constituționale, dintre care amintim: Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, precitată, Decizia nr. 270 din 7 mai 2014⁴¹, Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014⁴², Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014⁴³, Decizia nr. 539 din 15 octombrie 2014⁴⁴, Decizia nr. 618 din 4 noiembrie 2014⁴⁵, Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014⁴⁶, Decizia nr. 686 din 26 noiembrie 2014⁴⁷, Decizia nr. 692 din 27 noiembrie 2014⁴⁸, Decizia nr. 762 din 18 decembrie 2014⁴⁹, Decizia nr. 724 din 16 decembrie 2014⁵⁰, Decizia nr. 13 din 15 ianuarie 2015⁵¹, Decizia nr. 253 din 7 aprilie 2015⁵² și Decizia nr. 485 din 23 iunie 2015⁵³. În același sens, mai reținem Decizia nr. 266 din 7 mai 2014⁵⁴, în care, deși Curtea nu menționează expres principiul proporționalității, referirea la aceasta este evidentă prin următorul considerent: „Orice limitare a acestui drept [a accesului liber la justiție – n.a.], oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje”, considerent care se constituie într-o dezvoltare a analizei proporționalității propriu-zise; astfel, justul echilibru între interesele concurente trebuie analizat atât sub aspectul importanței drepturilor/libertăților fundamentale concurente, cât și al avantajelor și dezavantajelor ingerinței în structurarea drepturilor/libertăților fundamentale.

Prin aceste decizii, Curtea a aplicat principiul proporționalității, analizând, în privința aprecierii justului echilibru, marja acordată statului în protejarea interesului național în

⁴¹ Publicată în M. Of. nr. 554 din 28 iulie 2014.

⁴² Publicată în M. Of. nr. 532 din 17 iulie 2014.

⁴³ Publicată în M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014.

⁴⁴ Publicată în M. Of. nr. 960 din 30 decembrie 2014.

⁴⁵ Publicată în M. Of. nr. 75 din 28 ianuarie 2015.

⁴⁶ Publicată în M. Of. nr. 47 din 20 ianuarie 2015.

⁴⁷ Publicată în M. Of. nr. 68 din 27 ianuarie 2015.

⁴⁸ Publicată în M. Of. nr. 88 din 2 februarie 2015.

⁴⁹ Publicată în M. Of. nr. 145 din 26 februarie 2015.

⁵⁰ Publicată în M. Of. nr. 120 din 16 februarie 2015.

⁵¹ Publicată în M. Of. nr. 175 din 13 martie 2015.

⁵² Publicată în M. Of. nr. 428 din 16 iunie 2015.

⁵³ Publicată în M. Of. nr. 539 din 20 iulie 2015.

⁵⁴ Publicată în M. Of. nr. 464 din 25 iunie 2014.

activitatea economică și financiară în raport cu libertatea economică a persoanelor⁵⁵ sau cu dreptul de proprietate privată⁵⁶, marja statului de a asigura resursele financiare necesare pentru bugetul de stat în raport cu dreptul de proprietate privată al persoanei⁵⁷, marja legiuitorului de a stabili procedura de judecată în raport cu accesul liber la justiție⁵⁸ sau structurarea dreptului de proprietate privată în raport cu securitatea raporturilor juridice⁵⁹, cu libertatea economică și buna vecinătate⁶⁰ și cu protecția mediului⁶¹. În urma testului de

⁵⁵ Curtea a stabilit că modificarea sau denunțarea unilaterală de către partenerul public a contractului de parteneriat public-privat, motivat de existența unui caz excepțional care ține de interesul național [așadar, în temeiul art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție în componenta sa referitoare la activitatea economică], fără a se reglementa în concret situațiile care pot duce la astfel de sancțiuni contractuale, limitează substanța dreptului la libertate economică, ceea ce determină neconstituționalitatea măsurii legale analizate (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014, par. 37).

⁵⁶ Curtea a constatat că una dintre măsurile luate pentru asigurarea funcționalității sistemului de despăgubire cu privire la imobilele preluate abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 [așadar, în sensul art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție în componenta sa referitoare la activitatea economică], constând în neactualizarea despăgubirilor obținute la momentul plății acestora, deși constituie o măsură echivalentă unei plafonări a valorii despăgubirilor, ea este o limitare proporțională a dreptului de proprietate privată (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 686 din 26 noiembrie 2014, par. 30-35, și Decizia nr. 253 din 7 aprilie 2015, par. 17). Curtea a mai statuat că reglementarea unui nou sistem de calcul al valorii despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 pentru asigurarea echilibrului bugetar și prin a cărui aplicare se ajunge la o valoare calculată a acestora mai mică față de cel anterior [așadar, în sensul art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituție în componenta sa referitoare la activitatea financiară] reprezintă o limitare proporțională a dreptului de proprietate privată (Decizia nr. 618 din 4 noiembrie 2014, par. 24, și Decizia nr. 724 din 16 decembrie 2014, par. 46).

⁵⁷ Curtea a stabilit că recunoașterea valabilității plății unei creanțe fiscale într-un cont greșit numai în interiorul unui termen de un an, calculat de la data efectuării acesteia, cu consecința ca, în cazul depășirii termenului, contribuabilul să fie obligat la plata de creanțe fiscale accesorii [așadar, în sensul art. 139 alin. (1) din Constituție referitor la competența legiuitorului de stabilire a veniturilor la bugetul de stat], reprezintă o limitare disproporționată a dreptului de proprietate privată (Decizia nr. 270 din 7 mai 2014, par. 15-26). De asemenea, condiționarea adjudecatarului de a dobândi atributul de dispoziție al dreptului său de proprietate de plata impozitului pe transferul proprietăților imobiliare datorat de debitorul supus procedurii [așadar, în sensul art. 139 alin. (1) din Constituție referitor la competența legiuitorului de stabilire a veniturilor la bugetul de stat] reprezintă o limitare disproporționată de dreptul de proprietate al adjudecatarului (Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014, par. 22-41).

⁵⁸ Curtea a stabilit că dezavantajele rezultate din obligația instituită în sarcina părților, persoane fizice sau persoane juridice, de a participa la ședința de informare privind avantajele medierii, sub sancțiunea inadmisibilității cererii de chemare în judecată depășesc [așadar, în sensul art. 126 alin. (2) din Constituție cu privire la stabilirea procedurii de judecată] avantajele pe care această măsură le promovează, ceea ce se traduce în încălcarea accesului liber la justiție (par. 23-25). Condiționarea obligativității formulării și susținerii cererii de recurs de către persoanele fizice și juridice prin avocat sau consilier juridic, după caz [așadar, în sensul art. 126 alin. (2) din Constituție cu privire la stabilirea procedurii de judecată], reprezintă o limitare disproporționată a dreptului de acces liber la justiție (Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014, par. 24-50, și Decizia nr. 485 din 23 iunie 2015, par. 28-30). În schimb, aplicarea procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată în materie contravențională reprezintă o condiționare proporțională a accesului liber la justiție (Decizia nr. 762 din 18 decembrie 2014, par. 15, 16).

⁵⁹ Limitarea prerogativei dispoziției juridice a dreptului de proprietate asupra unui teren cu privire la titlul asupra căruia există un litigiu [dispusă, așadar, în temeiul art. 1 alin. (3) din Constituție, securitatea circuitului civil fiind o exigență a statului de drept] reprezintă o limitare proporțională a dreptului de proprietate privată (Decizia nr. 539 din 15 octombrie 2014, par. 14-31).

⁶⁰ Limitarea normativă a dreptului de proprietate în vederea desfășurării unei activități, de obicei, economice pe fondul vecin [așadar, în sensul art. 44 alin. (7) și art. 45 din Constituție] reprezintă o limitare proporțională atât a dreptului de proprietate privată, cât și a dreptului la viață intimă, familială și privată (Decizia nr. 692 din 27 noiembrie 2014, par. 16-27).

⁶¹ Limitarea atributului de folosință a dreptului de proprietate, în virtutea căruia titularii dreptului de proprietate asupra pajiștilor au obligația de a le menține în această categorie de folosință în vederea păstrării compoziției

Receptarea principiului proporționalității în jurisprudența Curții Constituționale a României

proporționalitate realizat, Curtea a reușit să optimizeze principiile și drepturile fundamentale concurente, stabilind, în același timp, limite ale sferei normative a acestora. Se observă, așadar, că principiul proporționalității modulează atât tensiunea normativă dintre diversele drepturi/libertăți concurente, cât și cea dintre drepturi/libertăți fundamentale, pe de o parte, și principiile constituționale, pe de altă parte. Desigur, modul de exercitare a dreptului/principiului constituțional astfel structurat este la libera alegere a persoanei/cetățeanului, circumscrisă conținutului normativ al acestora.

Este de observat că, sub influența jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, prin Decizia nr. 440 din 8 iulie 2014⁶², Curtea s-a îndepărtat de la cele trei elemente ale principiului proporționalității, preluând în analiza sa „formula” proporționalității folosite de instanța europeană, având în vedere identitatea criticilor și problemelor puse în raport cu obiectul de reglementare al legii naționale, respectiv lege de transpunere a Directivei 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE⁶³. Astfel, acest test de proporționalitate realizat de Curte a păstrat aceleași standarde/exigențe care caracterizează, din punct de vedere material, teoria clasică a principiului proporționalității.

Se constată că și în alte decizii Curtea a făcut o aplicare implicită a principiului proporționalității, apelând în raționamentul său la adagiul latin *est modus in rebus*, respectiv la condiția de rezonabilitate, așadar, o variantă simplificată a testului de proporționalitate, dar care păstrează elementele acestuia. Avem în vedere Deciziile nr. 501 din 30 iunie 2015⁶⁴ și Decizia nr. 680 din 26 iunie 2012⁶⁵, prin care Curtea a analizat marja legiuitorului de a reglementa condițiile acordării dreptului la pensie pentru magistrați și persoanele cu handicap în raport de conținutul normativ al dreptului la pensie.

Din cele anterior expuse, rezultă că problemele de constituționalitate întâmpinate au vizat justul echilibru între interesele concurente, respectiv proporționalitatea propriu-zisă a măsurii. Curtea nu a neglijat însă, în analiza sa, nici celelalte două elemente ale testului, caracterul adecvat și cel necesar; astfel, în jurisprudența sa, a constatat încălcarea caracterului necesar al ingerinței în dreptul de proprietate privată, stabilind, spre exemplu, că sancționarea adjudecatarului, în sensul limitării dreptului său de proprietate, pentru neplata de către debitorul executat a impozitului pe transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor nu este necesară, întrucât legiuitorul are posibilitatea să reglementeze alte modalități pentru realizarea dreptului de creanță împotriva vânzătorului silit, fără a-l

floristice a pajiștilor [așadar, în sensul art. 44 alin.(7) din Constituție referitor la protecția mediului], reprezintă o limitare proporțională a dreptului de proprietate privată (Decizia nr. 13 din 15 ianuarie 2015, par. 28-30).

⁶² Publicată în M. Of. nr. 653 din 4 septembrie 2014.

⁶³ Publicată în JOUE seria L nr. 105 din 13 aprilie 2006.

⁶⁴ Publicată în M. Of. nr. 618 din 14 august 2015.

⁶⁵ Publicată în M. Of. nr. 566 din 9 august 2012.

condiționa în vreun fel sau altul pe adjudecatar, care este un terț față de raportul de drept fiscal existent între stat și vânzătorul silit⁶⁶.

De asemenea, reținem și Decizia Curții Constituționale nr. 768 din 18 decembrie 2014⁶⁷, prin care a fost analizată constituționalitatea unei condiții obiective de limitare a libertății economice, respectiv înființarea de farmacii, în mediul urban, în funcție de rangul și numărul de locuitori ai orașelor, făcându-se trimitere la Decizia pronunțată de Tribunalul Constituțional federal german din 11 iunie 1958 – BVerfG 7, 377 – *Apothekenurteil*. Deși nu s-a menționat în mod expres, Curtea a aplicat, de fapt, teoria treptelor, prin justificarea necesității recurgerii la această „ultimă” treaptă de limitare a libertății economice, astfel încât, în opinia noastră, invocarea principiului proporționalității putea fi omisă.

4. Concluzii

Receptarea principiului proporționalității, de sorginte germană, în jurisprudența Curții Constituționale din România trebuie să fie însoțită de o aplicare conformă a acestuia pentru a nu se ajunge la alterarea scopului și finalității sale, acela de a crea și susține un echilibru între drepturile/libertățile și principiile constituționale deopotrivă concurente. De aceea, trebuie delimitat în mod conceptual principiul proporționalității, care însoțește în mod inerent conținutul normativ al dreptului, de principiul proporționalității menționat în art. 53 din Constituție, care vizează situațiile excepționale ce pot apărea în viața constituțională a statului român. În consecință, la nivelul jurisprudenței Curții Constituționale este necesară adoptarea unei viziuni unitare asupra acestui principiu, pentru că, în caz contrar, incertitudinea analizei constituționale ar avea efecte nedorite asupra unității jurisprudențiale.

⁶⁶ Decizia nr. 662 din 11 noiembrie 2014, precitată, par. 35.

⁶⁷ Publicată în M. Of. nr. 154 din 4 martie 2015.