

CZU: [347.9 + 342.9](478)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4572536>**EXCEPȚIA DE ILEGALITATE ÎN PROCESUL CIVIL***Dumitru DUMITRAȘCU**Universitatea de Stat din Moldova*

Excepția de ilegalitate reprezintă un mijloc de apărare prin care partea interesată solicită verificarea legalității unui act administrativ ce urmează a fi aplicat la soluționarea unei cauze pendinte. Acest mijloc de apărare a fost introdus în legislația națională prin adoptarea Legii contenciosului administrativ din 2000. Însă, odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, la 1 aprilie 2019, a fost exclusă posibilitatea invocării excepției de ilegalitate în cadrul procesului civil. Scopul prezentului studiu constă în examinarea utilității reintroducerii în legislație a instituției excepției de ilegalitate, având în vedere asigurarea celerității procesului civil și a securității raporturilor juridice.

**Cuvinte-cheie:** mijloace de apărare, excepție procesuală, act administrativ, excepție de ilegalitate, contencios administrativ, incident procesual, drept la apărare.

**THE EXCEPTION OF ILLEGALITY IN THE CIVIL PROCEEDINGS**

The exception of illegality is a means of defence by which the interested party requests the verification of the legality of an administrative act that must be applied to the settlement of a pending case. This mean of defence was introduced into national law by the adoption of the Administrative Litigation Law of 2000. However, with the entry into force of the Administrative Code on 1 April 2019, the possibility of invoking the exception of illegality was excluded in the civil proceeding. The purpose of this study is to examine the usefulness of reintroducing the institution of the exception of illegality into the legislation, given the celerity of the civil proceeding and the legal certainty.

**Keywords:** means of defence, procedural exception, administrative act, the exception of illegality, administrative disputes, procedural incident, the right to defence.

**Introducere**

La examinarea și soluționarea cauzelor civile, instanțele judecătorești se călăuzesc de legislația Republicii Moldova. La art.12 alin.(1) din Codul de procedură civilă (în continuare – CPC RM) [1] se prevede: „Instanța judecătorească soluționează cauzele civile în temeiul Constituției Republicii Moldova, al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, al hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, al hotărârilor Curții Constituționale, al legilor organice și ordinare, al hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, al actelor normative ale ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale autorităților administrației publice locale”. La soluționarea unor cauze civile instanța judecătorească poate aplica prevederile actului administrativ cu caracter normativ. În doctrina de specialitate s-a susținut că „actele administrative normative prezintă un grad mare de generalitate, întrucât acestea conțin reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată la un număr nedeterminat de subiecți de drept” [2, p.134]. În acest caz, actul administrativ normativ, după forța juridică, se aseamănă cu legea, aceste acte dau naștere, modifică sau sting anumite drepturi și obligații. „Ambele fiind acte juridice, de unde și trăsăturile comune în ceea ce privește manifestarea unilaterală de voință și obligativitatea de executare asigurată prin forța coercitivă a statului” [3, p.5]. Principala deosebire între legea și actul administrativ normativ constă în sfera de acțiune, „sfera de răspândire [a actului administrativ normativ] este mai restrânsă, referindu-se la o singură problemă sau la un grup de probleme determinate” [4, p.231]. De asemenea, după forța juridică actele administrative normative sunt inferioare legilor, actul administrativ normativ nu poate conține prevederi contrare legislației în vigoare. Pe când legile nu pot conține prevederi care ar fi în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

Codul administrativ al Republicii Moldova [5] ne oferă definiția legală a actelor administrative normative și individuale. Actul administrativ normativ „este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice” (art.12). Pe când actul administrativ individual „este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public” (art.10 alin.(1)).

Respectiv, actele administrative, normative și individuale sunt producătoare de efecte juridice, acestea fiind obligatorii nu doar pentru destinatarii actului administrativ, dar și pentru instanța judecătorească.

### Rezultate și discuții

În cadrul soluționării cauzelor civile, dacă una dintre părți consideră că o lege ce urmează a fi aplicată la speță este în contradicție cu Constituția, poate ridica excepția de neconstituționalitate în vederea verificării constituționalității prevederilor legale. Sub imperiul vechilor reglementări, în cadrul procesului civil, dacă una dintre părți considera că actul administrativ normativ ce urmează a fi aplicat la soluționarea cauzei este ilegal, avea la îndemână instituția excepției de ilegalitate. Articolul 13 din *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000 [6], abrogată la 01.04.2019 (după adoptarea Codului administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19.07.2018) prevedea următoarele:

#### **Articolul 13. Excepția de ilegalitate**

(1) *Legalitatea unui act administrativ cu caracter normativ, emis de o autoritate publică, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces într-o pricină de drept comun, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate.*

(2) *Încheierea prin care se ridică excepția de ilegalitate în fața instanței de contencios administrativ se întocmește în condițiile Codului de procedură civilă.*

(3) *În cazul în care instanța constată că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului în fond, ea sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza.*

(4) *Instanța de contencios administrativ examinează excepția de ilegalitate în termen de 10 zile, pronunțând hotărârea corespunzătoare în numele legii.*

(5) *Hotărârea instanței de contencios administrativ poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile.*

(6) *Recursul declarat împotriva hotărârii pronunțate asupra excepției de ilegalitate se judecă în termen de 10 zile.*

(7) *După examinarea excepției de ilegalitate, instanța de contencios administrativ restituie dosarul cu hotărârea sa irevocabilă instanței care a ridicat excepția de ilegalitate.*

(8) *Actele administrative sau unele prevederi ale acestora declarate ilegale își pierd puterea juridică la data rămânerii definitive a hotărârii instanței de contencios administrativ și nu pot fi aplicate pe viitor.*

(9) *Consecințele juridice ale actului administrativ cu caracter normativ declarat ilegal sunt înlăturate de către organul de autoritate care l-a adoptat sau l-a emis.*

Controlul judiciar al legalității actelor administrative reprezintă „ultimul mijloc juridic pus la dispoziția celor vătămați, persoane fizice sau juridice, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime care au fost vătămate prin activitatea nelegală, uneori abuzivă, alteori indolentă, a organelor administrației publice” [7, p.102]. În literatura juridică excepția de ilegalitate este definită ca „o apărare a unei părți dintr-un proces de orice natură (civil, comercial, contencios administrativ) pe care aceasta înțelege să o invoce cu privire la un act administrativ incident în speță, instanța urmând a cenzura legalitatea actului administrativ, în sensul observării conformității sau neconformității acestuia cu normele legale” [2, p.11]. De asemenea, s-a considerat că excepția de ilegalitate este „un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una dintre părți amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței” [8, p.260]. Doctrina franceză definește excepția de ilegalitate ca „o procedură specială ce permite justițiabililor, în anumite circumstanțe, să evite aplicarea unor acte ilegale care nu au făcut obiectul unui recurs în contenciosul administrativ în termenele legale” [9, p.139].

Prin intermediul excepției de ilegalitate, partea interesată putea să obțină înlăturarea actului administrativ normativ ilegal defavorabil de la aplicare la soluționarea cauzei civile. Sub imperiul vechilor reglementări, excepția de ilegalitate avea un caracter de ordine publică, putea fi invocată de orice parte interesată, inclusiv de către instanța din oficiu. Din momentul ridicării excepției de ilegalitate și transmiterii ei spre soluționare instanței de contencios administrativ competente, examinarea cauzei se suspenda până la devenirea irevocabilă a hotărârii instanței de contencios administrativ. După acest moment era reluată examinarea cauzei suspendate.

Actualmente, excepția de ilegalitate nu este reglementată de legislația în vigoare – de *Codul administrativ nr.116 din 19.07.2018*. Iar *Legea contenciosului administrativ*, nr.793 din 10.02.2000, care conținea definiția acestei instituții, a fost abrogată la 01.04.2019. Prin urmare, în cadrul examinării unei cauze civile nu mai este posibilă invocarea excepției de ilegalitate. Astfel, dacă o parte din proces consideră că este ilegal actul

administrativ normativ care urmează a fi aplicat la soluționarea cauzei civile, trebuie să sesizeze instanța de contencios administrativ cu acțiune de control normativ (conform art.206 alin.(1) lit.e) din Codul administrativ, prin acțiunea de control normativ se urmărește anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ).

În acest caz, în cadrul acțiunii inițiale instanța de judecată va putea suspenda procesul, conform art.261 lit.h) CPC RM, până la momentul când hotărârea instanței de contencios administrativ va deveni definitivă. Or, potrivit art.228 alin.(2) din Codul administrativ, actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă. Însă, remarcăm faptul că instanța de judecată nu va fi obligată să suspende procesul inițial, ci va avea dreptul de a suspenda procesul reieșind din circumstanțele cauzei. Din acest punct de vedere, există probabilitatea ca la soluționarea cauzei civile să fie aplicat un act administrativ normativ ilegal.

Pe de altă parte, suspendarea cauzei inițiale va duce la tergiversarea procesului. Legislația în vigoare nu stabilește limitele temporare de examinare și soluționare a acțiunilor de control normativ, spre deosebire de vechea reglementare, unde era prevăzut că excepția de ilegalitate se examinează în termen de 10 zile. Cu atât mai mult, acest mijloc poate fi utilizat anume în scopul tergiversării examinării cauzei inițiale. De exemplu, pârâtul depune o acțiune de control normativ la instanța de contencios administrativ, având ca obiect actul administrativ ce urmează a fi aplicat la soluționarea cauzei inițiale, după care solicită instanței care examinează cauza inițială suspendarea procesului în virtutea art.261 lit.h) CPC RM. Considerăm că instanțele de judecată vor fi predispuse să accepte cererea de suspendare a procesului, pentru că hotărârea dată în contenciosul administrativ va crea efecte prejudiciale pentru cauza inițială, de legalitatea actului administrativ normativ depinzând soluționarea cauzei pendinte dintre reclamant și pârât.

În literatura de specialitate din România permanent s-a considerat că „este de admis ca o parte dintr-un proces, indiferent de natura acestuia, să se poată apăra, invocând excepția de nelegalitate a actului administrativ pe care partea adversă și-a întemeiat pretențiile, respectiv dreptul ori interesul legitim care a făcut obiectul acțiunii judiciare” [10, p.123]. Reieșind din cele arătate, considerăm că în legislația Republicii Moldova trebuie reintrodusă instituția excepției de ilegalitate. Propunem *de lege ferenda* introducerea în Codul de procedură civilă a art.12<sup>3</sup> cu denumirea marginală „**Excepția de ilegalitate**”, care va avea următorul cuprins:

„(1) În cazul existenței incertitudinii privind legalitatea unui act administrativ normativ, care nu se supune controlului constituționalității, ce urmează a fi aplicat la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează instanța de contencios administrativ.

(2) La ridicarea excepției de ilegalitate și sesizarea instanței de contencios administrativ, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra legalității actului administrativ normativ, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art.12 din Codul administrativ;

b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

d) nu există o hotărâre anterioară a instanței de contencios administrativ având ca obiect prevederile contestate.

(3) Ridicarea excepției de ilegalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până când hotărârea instanței de contencios administrativ asupra excepției de ilegalitate nu devine definitivă se amână pledoariile.

(4) Dacă nu sunt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin.(2), instanța refuză ridicarea excepției de ilegalitate printr-o încheiere ce poate fi atacată cu recurs. Examinarea recursului nu afectează continuitatea ședinței de judecată, însă până la pronunțarea deciziei instanței ierarhic superioare se amână pledoariile.

(5) Instanța de judecată poate ridica excepția de ilegalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii”.

Considerăm că modificarea propusă va exclude posibilitatea părților de a tergiversa examinarea cauzei inițiale. Dacă instanța de judecată admite ridicarea excepției de ilegalitate, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă. Conform art.191 alin.(2) din Codul administrativ, curțile de apel sunt competente de a soluționa în prima instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate. De aceea, nu este posibil ca completul de judecată în fața căruia a fost ridicată excepția de ilegalitate să se pronunțe și asupra legalității actului administrativ contestat. Or, excepția de ilegalitate va putea fi ridicată în fața judecătorilor, pe când Codul administrativ specifică în mod expres că curțile de apel sunt competente de a examina legalitatea actelor administrative normative. În plus, legalitatea

actului administrativ normativ este examinată la curtea de apel de către un complet specializat de judecători (art.192 alin.(1) din Codul administrativ).

Ni s-ar putea reproșa că nu este oportună reintroducerea excepției de ilegalitate în procesul civil, reieșind din considerentul că judecătorul la soluționarea cauzei este obligat să aprecieze legalitatea actelor normative conform ierarhiei, conducându-se de prevederile art.12 alin.(2) CPC RM, care stipulează că dacă, la judecarea cauzei civile, se constată că o lege sau un alt act normativ nu corespunde unei legi sau unui alt act normativ cu o putere juridică superioară, instanța aplică normele legii sau ale altui act normativ care are putere juridică superioară.

Însă, în acest caz, pe de o parte, actul administrativ normativ este considerat în continuare legal și produce efecte pentru terți. Pe de altă parte, judecătorul nu îl ia în considerare la soluționarea cauzei, actul administrativ normativ nu produce efecte pentru părți în acest litigiu, dar, eventual, în altă acțiune civilă instanța va considera acest act ca fiind legal și îl va aplica. Respectiv, se creează incertitudine față de același act administrativ normativ: într-o cauză este considerat legal, produce efecte juridice, iar în altă cauză – nu produce efecte juridice. Deci, acest fapt aduce atingere securității raporturilor juridice, deoarece același act administrativ normativ pentru unii subiecți produce efecte, pentru alții nu produce aceste efecte. În acest caz, există riscul formării practicii judecătorești neuniforme, fapt ce ar afecta stabilitatea în cazurile juridice și încrederea publicului în instanțe judecătorești.

În plus, art.277 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* [11] prevede că obiect al excepției de ilegalitate îl constituie actele cu caracter general, adică normativ. De aceea, inclusiv în scopul ralierei la standardele europene, considerăm necesar de a reintroduce instituția excepției de ilegalitate în legislația națională.

### Concluzii

Excepția de ilegalitate reprezintă mijlocul de apărare prin care, în cadrul unui proces pendinte, una dintre părți invocă ilegalitatea actului administrativ normativ ce urmează a fi aplicat la soluționarea cauzei, solicitând declararea nulității actului administrativ respectiv. Instituția excepției de ilegalitate contribuie la celeritatea procesului civil și la adoptarea hotărârilor judecătorești legale, reieșind din considerentul că prin admiterea acestei excepții se exclude aplicarea actului administrativ normativ ilegal.

Prin urmare, propunem *de lege ferenda* introducerea în Codul de procedură civilă a art. 12<sup>3</sup> cu denumirea marginală „Excepția de ilegalitate”, care va avea cuprinsul prezentat în acest demers științific.

### Referințe:

1. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr.225 din 30.05.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.285-294.
2. DORNEAN PĂUNESCU, R.L. *Excepția de nelegalitate*. București: Universul Juridic, 2017. 283 p. ISBN: 978-606-39-0010-5
3. BELECCIU, Ș., COJOCARU, I. Deosebiri conceptuale între actul administrativ și alte categorii de acte juridice. În: *Legea și Viața*, 2015, nr.3 (279), p.4-8. ISSN: 1810-309X
4. CREANGĂ, I. *Curs de drept administrativ*. Vol.I. Chișinău: Epigraf, 2003. 334 p. ISBN: 9975-924-15-8
5. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-320.
6. Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr.57-58. Abrogată la 01.04.2019.
7. ALBU, E. *Dreptul contenciosului administrativ*. București: Universul Juridic, 2008. 376 p. ISBN: 978-973-127-099-9
8. DRĂGANU, T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959. 298 p.
9. RÎCIU, I. *Procedura contenciosului administrativ: aspecte teoretice și repere jurisprudențiale*. București: Hamangiu, 2012. 459 p. ISBN: 978-606-522-440-7
10. IORGOVAN, A., VIȘAN, L., CIOBANU, A.S., PASĂRE, D.L. *Legea contenciosului administrativ (Legea nr.554/2004): cu modificările și completările la zi: comentariu și jurisprudență*. București: Universul Juridic, 2008. 400 p. ISBN: 978-973-127-024-1
11. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată)*. [Accesat: 09.08.2020] Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF)

### Date despre autor:

**Dumitru DUMITRAȘCU**, doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.

**E-mail:** dumitrascu.dum@gmail.com

**ORCID:** 0000-0002-6430-1342

Prezentat la 20.11.2020