



Conférence des Cours constitutionnelles européennes  
Conference of European Constitutional Courts  
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte  
Конференция Европейских Конституционных Судов

**JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ:  
FUNȚII ȘI RAPORTURILE CU CELELALTE  
AUTORITĂȚI PUBLICE**

*Raport național pentru cel de-al XV<sup>lea</sup> Congres al Conferinței  
Curților Constituționale Europene, prezentat de  
Tribunalul Federal Elvețian*

## I. RAPORTURILE CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PARLAMENTUL ȘI GUVERNUL

*Observație preliminară:* Tribunalul Federal Elvețian este autoritatea judiciară supremă a Confederației Elvețiene (art.188 din Constituția federală). Atribuțiile sale se relevă atât ca jurisdicție constituțională, cât și în jurisdicția civilă, penală și administrativă. Tribunalul Federal Elvețian exercită funcțiile unei curți constituționale atunci când judecă recursuri în materie de drept public îndreptate împotriva actelor normative cantonale; actele Adunării Federale (puterea legislativă a Confederației) și cele ale Consiliului Federal (puterea executivă a Confederației) nu pot fi atacate în fața Tribunalului Federal Elvețian, cu excepția cazurilor prevăzute de lege (art. 189 alin.4 din Constituție). Tribunalul Federal este ținut să aplice legile federale și dreptul internațional (art. 190 din Constituție).

Răspunsurile la întrebări trebuie plasate în contextul competenței limitate a Tribunalului Federal Elvețian în materia controlului de constituționalitate.

### **1. Rolul Parlamentului (eventual al Guvernului) în procedura de numire a judecătorilor la instanța de contencios constituțional. După numire, aceeași autoritate îi poate revoca pe judecătorii instanței constituționale? Care sunt motivele / temeiurile unei asemenea revocări?**

Judecătorii Tribunalului Federal (denumiți, în continuare, judecători federali) sunt aleși de Parlamentul federal, după următoarea procedură:

a) Comisia juridică a Adunării Federale scoate la concurs postul vacant de judecător federal. Orice cetățean elvețian, femeie sau bărbat, care a împlinit vârsta de 18 ani și care nu a suferit o interdicție din motiv de boală psihică sau incapacitate mentală, se bucură de drepturi politice în materie federală (art. 136 din Constituție), în consecință este eligibil pentru Tribunalul Federal Elvețian (art. 143 din Constituție). În practică însă, doar juriștii cu experiență (avocați, judecători cantonali, înalți funcționari din administrație, cadre universitare etc.) au fost aleși judecători federali. Ca regulă generală, candidații pentru postul de judecător federal își depun candidatura cu sprijinul sau prin intermediul unui partid politic.

b) Comisia juridică a Adunării Federale face selecția candidaților și înaintează o propunere Parlamentului federal.

c) Adunarea Federală (Consiliul Național și Consiliul Statelor, reunite) alege judecătorii federali cu o majoritate absolută. Se ține cont, în special, de următoarele criterii pentru alegerea judecătorilor federali: competențe pentru funcția de judecător federal, apartenență politică, sex, precum și origine geografică și lingvistică.

Judecătorii federali sunt aleși pentru o perioadă de șase ani [art. 145 din Constituție și art. 9.1 din Legea Tribunalului Federal – în continuare notată LTF – și nu pot fi revocați în cursul acestei perioade. Ei pot fi realeși pentru un nou mandat de șase ani, însă cel târziu până la împlinirea vârstei de 68 de ani (art. 9 din LTF). Până acum, toți judecătorii care s-au prezentat pentru reînnoirea mandatului de șase ani au fost realeși. S-a întâmplat totuși ca unii judecători federali să nu fie realeși pentru un nou mandat pe motiv de vârstă înaintată (peste 70 de ani, dar și 68 de ani), când limita de vârstă nu fusese încă stabilită prin lege.

**2. În ce măsură instanța de control constituțional are autonomie financiară – în stabilirea și administrarea bugetului de cheltuieli?**

Tribunalul Federal Elvețian își elaborează bugetul propriu, îl susține în fața comisiilor parlamentare competente, ca și în plenul Parlamentului. Departamentul federal de Justiție și Poliție (Ministerul Justiției) nu intervine în procedura de adoptare a bugetului.

Bugetul Tribunalului Federal Elvețian este împărțit pe capitole. Creditele alocate pe diferitele capitole de cheltuieli nu pot fi transferate la alte capitole. Rezultă că trebuie respectat bugetul pentru fiecare capitol. Prin urmare, nu este vorba de o acoperire bugetară globală. Între aceste limite, Tribunalul își gestionează finanțele în mod autonom și răspunde în fața Parlamentului în legătură cu utilizarea lor.

**3. Poate fi modificată legea de organizare și funcționare a instanței constituționale de către Parlament, însă fără consultarea acesteia?**

În art. 147 din Constituție este prevăzut că actele legislative importante se supun spre consultare cantoanelor, partidelor politice și mediilor interesate. Astfel, Tribunalul Federal Elvețian este invitat, periodic, să ia poziție cu privire la orice modificare legislativă care are incidență fie asupra organizării judecătorești federale, fie asupra procedurii aplicabile. Atunci când este vorba de organizarea și procedura proprie, o delegație a Tribunalului Federal face parte, de regulă, din comisia de experți care contribuie la elaborarea unei noi legi sau la o revizuire majoră a legii în vigoare.

**4. Instanța constituțională are competența verificării constituționalității regulamentelor de organizare și funcționare a Parlamentului, respectiv Guvernului?**

În temeiul art. 189 alin. 4 din Constituție, actele Adunării Federale și ale Consiliului Federal nu pot fi atacate la Tribunalul Federal (a se vedea observația preliminară de mai sus). Un recurs în materie de drept public este posibil numai împotriva actelor legislative cantonale (articolul 82 lit. b din LTF). Astfel, legea de organizare și funcționare a Parlamentului, respectiv a Guvernului Confederației elvețiene nu pot fi aduse în fața Tribunalului Federal pentru verificarea constituționalității. În schimb,

regulamentele și ordonanțele de aplicare a acestor legi pot fi supuse controlului de constituționalitate ( a se vedea și răspunsul la următoarea întrebare).

##### **5. Controlul de constituționalitate: specificați tipul / categoriile de acte asupra cărora se exercită controlul.**

Problema a fost tratată în amănunt în cuprinsul Raportului Tribunalul Federal Elvețian prezentat cu ocazia celui de-al XIV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, motiv pentru care, de această dată, nu ne vom opri decât asupra elementelor esențiale, pentru detalii făcând trimitere la acest document.

Trebuie făcută distincția între controlul abstract și controlul concret al normelor.

Vorbim de un *control abstract* al normei atunci când el poartă direct asupra normei litigioase, independent de cazul în speță. În vreme ce *controlul* normei este unul *concret* atunci când se efectuează cu ocazia examinării unei cauze în care se aplică. Vom trece în revistă diferitele categorii de acte normative, enunțând pentru fiecare categorie care sunt tipurile de control de constituționalitate posibile.

**Legile federale și dreptul internațional** sunt excluse de la controlul de constituționalitate, deoarece Tribunalul Federal Elvețian este obligat să le aplice (art. 190 din Constituție). *Controlul abstract* este exclus în toate aceste cazuri (art. 189 alin. 4 din Constituție). În schimb, în cadrul *controlului concret*, Tribunalul poate constata că o lege federală încalcă Constituția sau dreptul internațional. În primul caz, el nu poate nici să anuleze legea, nici să refuze să o pună în aplicare (cf. de exemplu, Deciziile TF 131 II 697 și 131 II 710). El are posibilitatea de a semnala neconstituționalitatea mai întâi prin decizie, dar și în raportul său de gestiune anuală, prezentat Parlamentului, în secțiunea intitulată „Indicații în atenția legiuitorului” (a se vedea și răspunsul la întrebarea 7).

În Elveția, tratatele internaționale „self executing” fac parte integrantă din ordinea juridică internă. Drepturile fundamentale ale cetățenilor, garantate de dreptul internațional, în special Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și Pactul II al Organizației Națiunilor Unite, sunt foarte similare celor garantate de Constituția Federală. Atunci când o lege federală conține o dispoziție contrară unui drept fundamental garantat printr-o astfel de convenție internațională, respectiva lege va face obiectul unui anumit control de constituționalitate. În acest caz, Tribunalul nu aplică o lege federală contrară unei dispoziții de drept internațional. Într-o astfel de constelație, dreptul internațional prevalează asupra dreptului federal (a se vedea, de exemplu, Deciziile TF 136 II 241 consid. 16, 131 II 352 consid. 1.3 și 125 II 417 consid. 4 c-e).

**Ordonanțele federale** nu pot fi aduse în fața Tribunalului Federal Elvețian (art. 189 alin. 4 din Constituție). Rezultă de aici că și *controlul abstract* este exclus pentru

această categorie de acte normative. În schimb, este posibil un *control concret* efectuat de Tribunalul Federal. Întinderea sa variază după cum ordonanța se întemeiază direct pe Constituția federală sau pe o delegare conținută de o lege federală (pentru mai multe detalii: a se vedea Raportul Tribunalului Federal Elvețian prezentat la cel de-al XIV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, cap. 2.2).

**Constituțiile cantonale** sunt garantate de Confederație, care le verifică în prealabil constituționalitatea (art. 51 alin. 2 și 172 alin. 2 din Constituție). Rezultă că, potrivit jurisprudenței (de exemplu, Decizia TF 118 Ia 124), *controlul abstract* este exclus. În ceea ce privește *controlul concret*, el se limitează la controlul conformității cu dreptul constituțional federal intrat în vigoare după acordarea garanției federale (cf., de exemplu, Deciziile TF 131 I 85 consid. 2.4 și 121 I 138 și 121 consid. 5c).

**Legile și ordonanțele cantonale** (inclusiv legile și ordonanțele comunale) pot fi supuse fără restricții unui *control abstract și concret* (art. 189 alin. 4 din Constituție, *per a contrario*, precum și art. 82, lit. b și 101 din LTF).

6. a) **Parlamentul și Guvernul, după caz, procedează de îndată la modificarea legii (respectiv a actului declarat neconstituțional) în sensul punerii de acord cu legea fundamentală, potrivit deciziei instanței de contencios constituțional. Care este termenul stabilit în acest sens? Există și o procedură specială? În caz contrar, specificați alternativele. Exemplificați.**

Cu ocazia controlului constituționalității unei norme, Tribunalul Federal Elvețian verifică în primul rând dacă norma poate fi interpretată într-o manieră conformă cu Constituția, aceasta pentru a evita anularea când este vorba, spre exemplu, de o normă de drept cantonal. În acest caz, nu este necesară vreo acțiune, nici din partea autorităților legislative, nici din partea puterii executive.

În schimb, dacă Tribunalul Federal Elvețian nu poate interpreta norma litigioasă într-o manieră conformă cu Constituția, pot apărea următoarele cazuri:

La **nivel federal**, legiutorului nu-i revine vreo obligație în cazul când Tribunalul Federal constată neconstituționalitatea unei legi federale, cu ocazia efectuării controlului concret.

La **nivel cantonal**, Tribunalul Federal Elvețian deține *toate competențele unei jurisdicții constituționale*. Constatarea neconstituționalității unei legi cantonale cu prilejul efectuării unui control concret sau anularea unei asemenea legi, în urma controlului abstract exercitat de către Tribunalul Federal se comunică părților și autorităților interesate. Ca regulă generală, sunt hotărâri de principiu, care se publică în culegerea oficială de decizii ale Tribunalului Federal.

O normă declarată neconstituțională poate fi abrogată de Tribunalul Federal, în cadrul *controlului abstract*; în schimb, în cazul *controlului concret*, aceasta nu poate fi modificată sau abrogată formal decât de autoritatea legislativă cantonală; în acest sens trebuie inițiată procedura legislativă normală. După știința noastră, legile cantonale nu prevăd măsuri specifice care să fie puse în practică în urma deciziei Tribunalului Federal. De altfel, nu este un lucru rar ca o lege anulată de Tribunalul Federal să nu fie abrogată formal de către legiuitor (de exemplu, printr-un vot în parlamentul cantonal sau supusă referendumului). Adeseori, anularea se traduce pur și simplu prin aceea că autoritățile nu mai aplică legea, iar particularii nu mai sunt datori să o respecte (a se vedea, în această chestiune, A. Auer, *Efectele deciziilor de neconstituționalitate ale Tribunalului Federal*, în *Practica juridică actuală*, 5/92, p. 559 și urm., mai ales p. 560).

În fine, o prevedere neconstituțională care ar continua să fie pusă în aplicare de autoritățile administrative sau judiciare, ori care nu ar fi modificată sau înlocuită în pofida deciziei Tribunalului Federal poate fi din nou atacată cu succes, în cazul unei aplicări concrete a respectivei norme.

**6. b) Parlamentul poate invalida decizia curții constituționale: precizați în ce condiții.**

Nu. Parlamentul nu poate interveni în competențele jurisdicționale ale autorităților judiciare (art. 191c din Constituție).

**7. Există mecanisme de cooperare instituționalizată între Curtea Constituțională și alte organe? Dacă da, care este natura acestor contacte / ce funcții și prerogative se exercită de ambele părți?**

La **nivel federal**: Tribunalul Federal Elvețian se află sub înalta supraveghere a Adunării Federale (art. 169 alin. 1 din Constituție). În fiecare an, el redactează un raport de gestiune, adresat Parlamentului, care conține și o secțiune intitulată „Indicații în atenția legiuitorului.” În această secțiune, Tribunalul poate semnală incoerențele legislației sau constatările privind neconstituționalitatea normelor federale. Raportul este pus în discuția Comisiilor de specialitate ale Parlamentului, care mai apoi pot iniția modificările legislative necesare în vederea punerii de acord a acestor dispoziții normative federale cu Constituția.

La **nivel cantonal**: Cantoanelor vizate de o dispoziție neconstituțională li se comunică decizia Tribunalului Federal Elvețian.

În cazul *controlului abstract*, norma neconstituțională poate fi anulată de către Tribunalul Federal Elvețian.

În cazul unui *control concret*, cantoanele procedează în mod autonom la punerea de acord a legislației cantonale.

Astfel, la nivel federal și la nivel cantonal (în cazul controlului concret), întregul sistem se bazează pe o **conformare voluntară** în sensul **punerii de acord** a normelor neconstituționale de către autoritățile în cauză. Voința împărtășită de autoritățile de la toate nivelurile, de a îmbunătăți continuu funcționarea Statului de drept elvețian face ca legislației în vigoare să-i fie aduse modificările necesare sau ca aceasta să fie aplicată într-o manieră care să nu contravină Constituției.

## II. SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR JURIDICE DE NATURĂ ORGANICĂ DE CĂTRE CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

1. Care sunt trăsăturile conținutului conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice?
2. Dacă instanța de contencios constituțional are competența soluționării acestor conflicte.
3. Care sunt autoritățile publice între care pot apărea astfel de conflicte?

Îi revine **Adunării Federale** misiunea de a se pronunța asupra conflictelor de competență între autoritățile federale supreme (art.173 alin.1, lit.i din Constituție.). Aceasta aprobă, de asemenea, convențiile pe care cantoanele le încheie între ele sau cu un stat străin, în cazul când Consiliul Federal sau un canton face o reclamație (art. 172 alin. 3 din Constituție.).

**Tribunalul Federal Elvețian** judecă litigii de drept public și de drept privat între Confederație și cantoane sau între cantoane (art. 189 alin. 2 din Constituție și art. 120 din LTF).

4. **Actele juridice, faptele sau acțiunile ce pot genera astfel de conflicte: sunt ele legate doar de conflictele de competență sau implică și cazurile când o autoritate publică poate contesta constituționalitatea unui act emis de o altă autoritate publică? Dacă instanța dvs. de control constituțional a soluționat astfel de conflicte. Exemplificați.**
5. **Care sunt titularii dreptului de a sesiza instanța constituțională în vederea soluționării unui asemenea conflict?**

Tribunalul Federal Elvețian judecă **pe calea acțiunii în unică instanță** conflicte de competență între autoritățile federale și autoritățile cantonale (art. 120 alin. 1 din LTF); de asemenea, contestații în drept civil sau drept public între Confederație și cantoane sau între cantoane (art. 120 alin. 2 din LTF). Conflictul de competență poate să privască legile sau aplicarea legii. În materie de legislație, Tribunalul Federal Elvețian nu poate fi sesizat decât pentru a stabili dacă o lege cantonală uzurpă competențele legislative ale Confederației, iar nu invers.

Astfel, Tribunalul Federal Elvețian a fost chemat să judece un conflict negativ de competență între cantoanele Argovia și St. Gallen. În speță, a trebuit să decidă dacă autoritățile din comuna de domiciliu (St. Gallen) sau cele de la locul obișnuit de reședință (Argovia) erau competente să dispună măsuri de protecție a copilului, fiecare dintre cele două cantoane implicate considerând că această sarcină îi revenea



celuilalt. Tribunalul Federal Elvețian a considerat că această sarcină ținea de competența autorității tutelare situată la domiciliul copilului (Decizia TF 129 I 419).

Cancelaria federală, departamentele federale sau, în măsura în care este prevăzut de dreptul federal, unitățile administrative din subordinea acestora au calitatea de a face recurs, pe calea unui așa-numit **recurs în materie de drept public**, dacă actul atacat este susceptibil să încalce legislația federală (art. 89 alin. 2, lit. a din LTF).

În mod similar, comunele și celelalte colectivități de drept public care invocă încălcarea garanțiilor ce le sunt recunoscute prin constituția cantonală sau prin Constituția federală pot la rândul lor să sesizeze Tribunalul Federal Elvețian pe calea recursului în materie de drept public (art. 89 alin. 2, lit. c din LTF). În majoritatea cazurilor, comunele invocă, în sprijinul cererii lor, încălcări ale garanției constituționale cantonale privind autonomia comunală (cf., de exemplu, Decizia TF 136 II 274: recursul împotriva prevederilor legii geneveze privind zonele 30 și zonele de întâlnire).

#### **6. Care este procedura de soluționare a unui astfel de conflict?**

Procedura acțiunii în unică instanță este reglementată de Legea federală privind procedura civilă federală (PCF). Recursul în materie de drept public este reglementat de Legea Tribunalului Federal (LCF).

#### **7. Ce soluții pronunță instanța de contencios constituțional? Exemplificați.**

#### **8. Modalități de îndeplinire a deciziei instanței constituționale: conduita autorităților publice vizate după soluționarea conflictului. Exemplificați.**

În materia **acțiunii în unică instanță**, Tribunalul poate să declare inadmisibilitatea acțiunii ori să judece conflictul de competențe. Astfel, într-o hotărâre din 17 iunie 1992, Tribunalul Federal Elvețian a invalidat o inițiativă "UNIR", declarată admisibilă de cantonul Jura și care ar fi urmat să se soldeze, pentru cantonul vecin (Berna), cu o pierdere a unei părți din teritoriu (Decizia TF 118 Ia 195).

În ceea ce privește **recursul în materie de drept public**, facem trimitere la răspunsul dat la pct. I.6.a).

### III. EXECUTAREA DECIZIILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

#### 1. Deciziile Curții Constituționale:

- a) sunt definitive;
- b) pot fi recurate, situație în care se vor arăta titularii dreptului, termenele și procedura;
- c) produc efecte *erga omnes* ;
- d) produc efecte *inter partes litigantes*.

Pe plan național, deciziile Tribunalului Federal Elvețian sunt definitive și intră în puterea lucrului judecat în ziua pronunțării (art. 61 din LTF).

În cazul **controlului abstract** și de anulare a normei cantonale litigioase, decizia este opozabilă *erga omnes*.

În cazul **controlului concret**, deciziile Tribunalului Federal Elvețian obligă numai părțile. Securitatea juridică face ca o dispoziție neconstituțională, care ar continua să fie pusă în aplicare de autoritățile administrative sau judiciare ori care nu ar fi modificată sau înlocuită, în pofida hotărârii Tribunalului Federal, să poată fi din nou contestată cu succes într-un caz de aplicare concretă a normei. De aici rezultă, ca regulă generală, că norma nu mai este aplicată de autoritățile judiciare și administrative. Această practică conferă, în fapt, un anume efect *erga omnes* deciziilor concrete ale Tribunalul Federal elvețian (a se vedea mai sus, și răspunsul la întrebarea I. 6).

#### 2. De la publicarea deciziei în Monitorul/Jurnalul Oficial, textul de lege declarat neconstituțional:

- a) se abrogă;
- b) se suspendă, până la punerea de acord a actului/textului declarat neconstituțional cu prevederile legii fundamentale;
- c) se suspendă, până când legiuitorul invalidează decizia instanței constituționale;
- d) alte situații.

A se vedea mai sus, răspunsul la întrebarea I.6.a).

#### 3. Odată ce curtea constituțională a pronunțat o decizie de neconstituționalitate, în ce mod este aceasta obligatorie pentru instanța de fond și pentru celelalte instanțe judiciare?

Jurisprudența Tribunalului Federal Elvețian are o anumită greutate în fața autorităților judiciare și administrative inferioare. Acestea urmăresc, în general,

alinieră propriei jurisprudențe la cea a Curții Supreme, în scopul de a evita admiterea recursurilor introduse împotriva propriilor decizii.

4. **Atât în controlul *a posteriori* cât și în controlul *a priori*, legiuitorul își îndeplinește, de fiecare dată, și în termenele prevăzute, obligația constituțională de a elimina aspectele de neconstituționalitate?**
5. **Ce se întâmplă în situația în care, în termenul prevăzut de Constituție și/sau legislație, legiuitorul nu înlătură viciul de neconstituționalitate? Exemplificați.**

A se vedea mai sus, răspunsurile la întrebările I.6. și I.7.

6. **Prin intermediul altui act normativ, legiuitorul poate consacra din nou soluția legislativă declarată neconstituțională? Argumentați.**

Da. Teoretic, legiuitorul este liber să adopte din nou o soluție declarată neconstituțională. Procedând astfel, el s-ar expune însă unei noi constatări de neconstituționalitate din partea Tribunalului Federal, deoarece este foarte probabil ca actul legislativ neconstituțional să fie atacat, din nou, în fața Tribunalului Federal elvețian.

7. **Curtea Constituțională are posibilitatea de a însărcina alte organe cu executarea deciziilor sale și /sau de a stabili modul în care acestea urmează a fi puse în executare într-o anumită cauză?**

Având în vedere aplicarea principiului separației puterilor, Tribunalul Federal nu poate influența executarea deciziilor sale decât prin intermediul motivării acestora, descriind, cu prudență, printr-un *obiter dictum*, soluțiile pe care le apreciază ca fiind constituționale.