



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^{lea} Congres al Conferinței
Curților Constituționale Europene, prezentat de
Tribunalul Constituțional Portughez*

I. RAPORTURILE CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PARLAMENTUL ȘI GUVERNUL

Justiția constituțională și îndeosebi controlul normelor juridice constituie o piesă fundamentală pentru deplina înfăptuire a Statului de drept.

Portugalia a adoptat un model mixt de control al constituționalității normelor: atât concentrat, cât și difuz. În fapt, combină controlul difuz de constituționalitate (încredințat instanțelor judecătorești ordinare) cu înființarea unei curți constituționale specializate (Tribunalul Constituțional - TC, creat în 1982). Prin urmare, competența Tribunalului Constituțional în materie de control al normelor nu este una exclusivă. Instanțele judecătorești ordinare au și ele această competență. De aceea, putem afirma că în Portugalia, Tribunalul Constituțional nu este unicul judecător constituțional.

Constituantul portughez a înțeles să-i rezerve Tribunalului Constituțional un loc special. În plus, este un organ autonom în raport cu jurisdicțiile ordinare, fiind situat în afara sistemului judiciar; el dispune de un capitol propriu în Constituție, intitulat „Despre Tribunalul Constituțional.” Cu toate că nu aparține puterii judecătorești, putem afirma că, în calitate de judecător constituțional și având în vedere atribuțiile conferite de Constituție, el participă la „puterea jurisdicțională”, așa cum este de regulă definită. Tribunalul Constituțional este un organ constituțional suveran, potrivit articolului 111 din Constituție (ca, de altfel, toate instanțele judecătorești) și trebuie considerat ca făcând parte din funcția jurisdicțională statală.

- 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?**

Componența Tribunalului Constituțional și desemnarea membrilor săi:

În temeiul articolului 222-1 din Constituție, Tribunalul Constituțional se compune din treisprezece (13) membri. Parlamentul (Adunarea Republicii) are dreptul să numească zece (10) judecători, care sunt aleși cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților prezenți, cu condiția ca acest procentaj să fie mai mare decât majoritatea absolută a deputaților aflați efectiv în exercițiul funcției. Alegerea membrilor Tribunalului Constituțional este, prin urmare, rezultatul unui consens foarte larg. În ceea ce privește ceilalți trei (3) judecători, aceștia sunt cooptați de către colegii lor (procedura de cooptare). Parlamentul deține un monopol parțial în desemnarea judecătorilor constituționali.

Cu excepția membrilor cooptați, numirile țin exclusiv de puterea legislativă, Președintele și puterea executivă nefiind îndrituiți în acest sens.

Mai mult, nu există posibilitatea ca judecătorii constituționali să fie revocați de o altă autoritate decât însăși curtea.

Desemnarea președintelui și a vicepreședintelui Tribunalului Constituțional constituie o prerogativă a colegiului judecătorilor. În fapt, ei sunt aleși de colegii lor (sistem de vot intern). Prin urmare, desemnarea acestora este rezervată în exclusivitate membrilor Tribunalului Constituțional, Parlamentul, Guvernul și șeful statului neavând nicio posibilitate de a influența această alegere.

În conformitate cu paragraful 2 al aceluiași articol, șase dintre judecătorii desemnați de Parlament sau cei cooptați sunt aleși în mod obligatoriu din rândul judecătorilor de la instanțe, iar ceilalți, dintre juriști. Ca atare, ei trebuie să aibă pregătire juridică. Chiar dacă nu este vorba de o condiție de numire, iar experiența profesională a judecătorilor constituționali diferă, se poate spune că reputația profesională joacă un rol important în desemnarea lor.

* * *

Garanții de independență și de imparțialitate:

Judecătorii constituționali sunt aleși de un organ politic, Parlamentul, al cărui rol este foarte important. Din această cauză, opțiunea pentru acest model de numire a judecătorilor constituționali prezintă și riscul unei politizări. Sunt prevăzute totuși anumite mecanisme, în scopul atenuării unui asemenea risc.

Astfel, judecătorilor li se acordă garanții de independență pe durata mandatului. Ei se bucură de *imunitate*, sunt *inamovibili* și *nu pot fi trași la răspundere*.

Funcția de judecător constituțional este incompatibilă cu exercitarea unei funcții în cadrul altor organe suverane (de exemplu, nu poate exercita un mandat parlamentar și nici nu poate ocupa o funcție guvernamentală), în regiunile autonome (Madeira și Insulele Azore) sau ale puterii locale, precum și cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau private (cu excepția exercitării neremunerate a unor funcții didactice sau de cercetare științifică în domeniul juridic) și cu activitatea politică în cadrul unui partid sau al unei asociații politice¹.

În fine, într-un alt plan, imposibilitatea reînnoirii mandatului de judecător constituțional, procedura de cooptare utilizată pentru trei din cei treisprezece membri ai Curții, precum și alegerea, de către colegiul judecătorilor, a președintelui și a vicepreședintelui contribuie la reducerea riscului de politizare.

* * *

¹ Apartenența la un partid politic pe durata mandatului de judecător constituțional este implicit autorizată.

Durata funcției:

În conformitate cu articolul 222 din Constituție, membrii Tribunalului Constituțional sunt numiți pentru un mandat cu o durată 9 ani, care nu poate fi reînnoit.

În plus, articolul 222 din Constituție și articolul 22 din Legea organică a Tribunalului Constituțional² (notată în continuare **LOT**C) enunță principiul inamovibilității (unul dintre principiile-cheie necesare independenței judecătorilor), potrivit căruia judecătorii sunt menținuți în funcție până la împlinirea vârstei de pensionare sau până la expirarea mandatului (a se vedea și articolul 21). Cu toate acestea, din lectura articolului 23 din Legea organică mai sus citată reiese în mod clar că judecătorii constituționali pot fi supuși unei măsuri de revocare sau de destituire anticipată, însă decisă doar de către Curtea însăși și în condițiile prevăzute de acest articol pentru revocarea judecătorilor constituționali. Această procedură este în concordanță cu principiul independenței puterii judecătorești.

De fapt, articolul dispune asupra „încetării funcției”. Motivele de revocare sunt precizate la alineatul 1. Astfel, funcția de judecător constituțional poate înceta, mai înainte de sfârșitul mandatului:

- 1) în caz de deces sau când este afectat de o incapacitate fizică permanentă (lit. a);
- 2) în cazul în care demisionează voluntar (lit. b);
- 3) ca urmare a unei situații de incompatibilitate (lit. c);
- 4) în cazul revocării, ca urmare a unui proces disciplinar sau penal.

Îndeplinirea condițiilor prevăzute la lit. a), c) și d) trebuie constatată, în mod corespunzător, de către Curtea însăși. Incapacitatea fizică permanentă trebuie să fie în prealabil atestată de doi experți numiți de Curte.

Având în vedere toate aceste condiții stabilite pentru încetarea funcției de judecător constituțional înainte de termen, se poate constata că aceștia sunt puși la adăpost de orice ingerință externă, putând să-și exercite funcțiile, îndeosebi de a decide fără a suferi influențe sau presiuni, nici din partea legislativului, nici a executivului.

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

Tribunalul Constituțional este un organ constituțional autonom, așa cum sunt Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii și toate celelalte instanțe judecătorești (articolul 111 din Constituția Portugaliei).

² Legea n° 28/82, din 15 noiembrie, modificată prin Legea n° 143/85, din 26 noiembrie, prin Legea n° 85/89, din 7 septembrie, prin Legea n° 88/95, din 1 septembrie și prin Legea n° 13-A/98, din 26 februarie.

Autonomia de care se bucură Tribunalul Constituțional se traduce printr-o autonomie bugetară, administrativă și regulamentară. Ea își are ca sorginte atât textul constituțional, cât și textele de lege (în special legea organică, care stabilește normele de organizare, de funcționare și de procedură ale Tribunalului Constituțional).

Este de la sine înțeles că autonomia financiară a Tribunalului Constituțional este una din principalele condiții ale independenței sale față de alte organe ale statului, în special organele politice, a căror activitate normativă este abilitat să o controleze.

* * *

În ceea ce privește resursele financiare ale Curții, acestea sunt, în esență, transferurile de fonduri efectuate anual de la bugetul de stat. Tribunalul are însă și resurse proprii. În conformitate cu articolul 47-B din Legea sa organică privind organizarea, funcționarea și procedura, „suplimentar față de tranferurile de la bugetul de stat, sunt considerate venituri proprii ale Tribunalului Constituțional soldul de gestiune al anului precedent, produsul cheltuielilor și al amenzilor, încasările din vânzarea de publicații realizate de acesta sau din serviciile furnizate de departamentul de documentare, precum și toate celelalte venituri atribuite prin lege, contract sau cu orice alt titlu”.

* * *

De asemenea, se cuvine a sublinia gradul de libertate de care dispune Curtea în elaborarea și executarea bugetului propriu.

Proiectul de buget anual este stabilit de Consiliul administrativ al Tribunalului Constituțional, în fruntea căruia se află președintele. Proiectul se transmite Guvernului într-un anumit termen, mai înainte de întocmirea bugetului general de stat, pentru a fi inclus în textul documentului. Apoi, acesta se înaintează Parlamentului pentru a fi dezbătut și aprobat.

Nu este tocmai clar dacă Guvernul poate, cu de la sine putere, să modifice proiectul de buget elaborat de serviciile administrative ale Curții. De aceea, ipoteza nu este complet exclusă. Se impune totuși a se ține cont de „imperativul politico-constituțional de informare a Parlamentului cu privire la conținutul acestui proiect, chiar dacă el [Guvernul] nu l-a acceptat (în special atunci când nu s-a făcut o punere de acord între cele două organe)” (Cardoso da Costa).

Pe de altă parte, independența sa financiară permite ca executarea bugetului să se facă fără nicio ingerință externă, inclusiv finanțarea de la bugetul general al statului. În ceea ce privește regulile orientative asupra execuției bugetare, articolul 47-C afirmă că Tribunalul Constituțional dispune „de competența ministerială comună în privința administrării finanțelor sale”.

Încă o dată subliniat, autonomia financiară a Tribunalului Constituțional este una dintre trăsăturile fundamentale ale independenței sale.

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

Înainte de a continua, trebuie precizat că, în pofida autonomiei sale instituționale, Tribunalului Constituțional i-a fost acordată o putere normativă minimă în ceea ce privește domeniul său de organizare și funcționare.

Constituția conține câteva reguli referitoare, în special, la statutul judecătorilor, dar și la organizare și procedură. Pe de altă parte, ea încredințează legii sarcina de a reglementa materia privind sediul, organizarea și funcționarea Curții (articolele 164 și 224 din Constituția Portugaliei). Totuși, articolul 36 din LOTC prevede competența Tribunalului Constituțional în materie regulamentară (Curtea este competentă să „elaboreze regulamentele interne necesare bunei funcționări”) – prin urmare, Tribunalul Constituțional își extrage autonomia de reglementare direct dintr-un text legislativ.

Pe scurt, legiuitorul constituant i-a încredințat Parlamentului misiunea de a stabili organizarea și funcționarea Curții. La rândul său, Curții i-a fost conferită o autoritate de reglementare în chestiuni de ordin secundar, constituantul și, mai ales, legiuitorul fiind singurii competenți să regleze aspectele cele mai importante în aceste domenii.

Cât privește întrebarea propriu-zisă, trebuie spus, pe de o parte, că nu există nicio prevedere constituțională care să oblige Parlamentul să consulte în prealabil Curtea cu ocazia elaborării textelor referitoare la organizarea și funcționarea acesteia, mai ales când este vorba de modificări la legea respectivă. Desigur, aceasta nu exclude ca o consultare a judecătorului constituțional să poată avea loc în afara unui cadru formal.

Pe de altă parte, nu trebuie uitat că, în contextul competenței sale de control asupra normelor, judecătorul constituțional poate influența – ori chiar determina – într-un anumit grad, regulile de organizare și de funcționare ale jurisdicției constituționale.

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

Regulamentele de organizare și de funcționare a Parlamentului și Guvernului sunt cuprinse într-un regulament intern (*Regimento*³), respectiv într-un decret legislativ al Guvernului (*decreto-lei*⁴).

³ A se vedea art. 175 lit. a) din Constituția portugheză.

⁴ A se vedea art. 198-2 din Constituția portugheză.

În ceea ce privește regulamentul Adunării Republicii, natura sa juridică a constituit subiectul unor îndelungate discuții, mai ales chestiunea dacă este sau nu un act legislativ. Independent de valoarea sa – legislativă, infralegislativă, supralegislativă - nu există dubii în privința naturii sale de normă juridică de drept public (care emană de la un organ al statului, Parlamentul). Astfel, regulamentul Adunării Republicii poate forma obiectul controlului de constituționalitate în fața judecătorului constituțional.

În același mod se pune problema și pentru decretul-lege al Guvernului, care este un act legislativ de același rang cu legea parlamentară (chiar dacă există cazuri când se află într-o poziție subordonată față de lege, în special atunci când este adoptat în baza delegării legislative acordate de Parlament).

Prin urmare, Tribunalul Constituțional a acceptat să examineze constituționalitatea acestuia⁵.

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

Tribunalul Constituțional exercită, la sesizare, controlul de constituționalitate al actelor normative (articolul 277 din Constituția Portugaliei). În principiu, doar actele normative emise de entități publice sunt supuse controlului de constituționalitate. Cu toate acestea, Curtea a abandonat de multă vreme conceptul de lege în sens pur formal și a dezvoltat o accepțiune mai amplă, concomitent formală și funcțională, a noțiunii. În jurisprudență i-a precizat domeniul de aplicare⁶. În această nouă accepțiune, controlul asupra unui act juridic depinde de verificarea cumulativă a anumitor exigențe. În primul rând, natura sa prescriptivă, îndeosebi prescrierea unei reguli de conduită sau de comportament; în al doilea rând, caracterul heteronom; în al treilea rând, caracterul imperativ (conținutul său obligatoriu).

* * *

Ca atare, diverse tipuri de acte normative pot face obiect al controlului de constituționalitate. În afară de normele publice în sens tradițional (așadar, reguli de conduită generale și abstracte, imperative, emise de entități publice), sunt și alte acte juridice, respectiv normele publice cu efect extern obligatoriu, cu caracter individual și concret, de vreme ce sunt înscrise într-un act legislativ, precum și normele emise de entități private, dacă acestea dispun de puteri normative care le-au fost delegate de către entități publice.

Judecătorul constituțional portughez poate controla următoarele acte normative sub aspectul constituționalității acestora:

⁵ A se vedea Deciziile TC n° 63/91, 130/06 și 101/09.

⁶ A se vedea Decizia TC n° 26/85.

- a)** legile adoptate de Adunarea Republicii, inclusiv legile-măsuri (legislație având formă de lege, dar conținut de act administrativ) și orice alte legi cu conținut individual și concret;
- b)** decretule-lege (acte legislative ale Guvernului);
- c)** actele legislative ale regiunilor autonome Madeira și Azore ;
- d)** tratatele internaționale și acordurile în formă simplificată, inclusiv tratatele-contracte internaționale;
- e)** actele de natură regulamentară emise de:
- Guvern;
 - guvernele regiunilor autonome Azore și Madeira;
 - organele colectivităților locale;
 - anumite autorități administrative (cazul guvernatorilor civili din regiunile situate în partea continentală a Portugaliei);
 - anumite persoane juridice de drept public;
 - în anumite ipoteze, anumite entități non-publice, dar care dispun de puteri normative ce le-au fost delegate de către entitățile publice.
- f)** hotărâri de reglementare (*assentos*) date de Tribunalul Suprem de Justiție⁷;
- g)** hotărârile date pentru unificarea jurisprudenței de către Tribunalul Suprem de Justiție (conform articolelor 732-A și 732-B din Codul de procedură civilă);
- h)** normele create de judecător (în funcția sa de interpret) „în spiritul sistemului” (articolul 10-3 din Codul civil) pentru a umple lacunele legislative;
- i)** regulamentele stabilite de jurisdicțiile de arbitraj voluntar;
- j)** actele specifice sau *sui generis*, cum ar fi cele prin care se stabilesc regulile necesare funcționării și organizării Adunării Republicii, în baza autonomiei sale normative interne (în pofida caracterului de act *interna corporis*);
- l)** normele cuprinse în statutele asociațiilor de utilitate publică;
- m)** regulamentele asociațiilor de utilitate publică sau ale altor entități private, în cazul în care beneficiază de o delegare de autoritate din partea unor entități publice;
- n)** normele consuetudinare (cutumiare) în măsura și în domeniile în care acestea sunt acceptate ca izvor de drept intern (cf. articolele 3-1 și 348 din Codul civil);
- o)** normele emise de către organele competente ale organizațiilor internaționale la care Portugalia este parte și care sunt în vigoare în ordinea de drept portugheză (a se vedea articolul 8-3 din Constituția Portugaliei).

* * *

⁷ Categorie actualmente dispărută.

Există însă și acte nesusceptibile de a face obiectul unui control de constituționalitate:

- a) actele politice (actele de guvernare);
- b) deciziile jurisdicționale în sine;
- c) actele administrative;
- d) actele juridice de drept privat, cum sunt contractele, statutele asociațiilor private, ale societăților, ale cooperativelor sau fundațiilor supuse dreptului privat.

6. 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.

Această situație nu este prevăzută și, în consecință, nu este reglementată în ordinea constituțională portugheză.

Într-adevăr, deși de manieră indirectă, această problemă nu se pune decât în raport cu controlul *a priori* sau preventiv al normelor.

Cât privește controlul posterior, norma declarată neconstituțională este lovită de nulitate și dispare din ordinea juridică de la data publicării respectivei decizii în *Monitorul Oficial* (a se vedea nota 20). În cadrul controlului concret al normelor, deciziile produc efecte doar *inter partes*, astfel încât normele nu sunt invalidate. În fine, în privința controlului asupra omisiunilor legislative, nu este prevăzut vreun termen în care legiuitorul să-și îndeplinească obligațiile constituționale.

În schimb, spre deosebire de controlul posterior, abstract sau concret, și de controlul asupra omisiunilor neconstituționale, în cadrul controlului preventiv ne aflăm în fața unei proceduri legislative încă nefinalizată. Când Tribunalul Constituțional se pronunță declarând neconstituționalitatea unor „norme” (norme încă imperfecte), Președintele Republicii sau Reprezentantul Republicii, după caz, nu poate promulga, ratifica sau semna decretele în care se regăsesc actele normative cenzurate, fără ca defectul (sau defectele) să fi fost eliminat/e, fie prin „reformularea” decretului, fie prin îndepărtarea pur și simplu a normelor vizate. Cu toate acestea, când este vorba de o lege sau un decret legislativ al adunărilor regionale, ele pot fi confirmate de către aceste adunări, ceea ce le autorizează promulgarea în pofida deciziei Tribunalului Constituțional. În afară de aceste cazuri de eliminare sau de confirmare, dacă s-a procedat la „reformularea” actului, acesta poate face din nou obiectul unui control preventiv. În acest caz, dacă Tribunalul Constituțional consideră că există o identitate normativă între acesta și prima versiune a actului, el se poate pronunța, din nou, în

sensul declarării neconstituționalității „noilor” norme⁸. Putem cita, în acest sens, Decizia nr. 334/94. Este de la sine înțeles că atunci când a avut loc o „reformulare” sau confirmare, constituționalitatea normelor cenzurate poate fi repusă în discuție cu ocazia controlului *a posteriori* și, pe cale de consecință, Tribunalul poate pronunța din nou o decizie de neconstituționalitate⁹.

⁸ Această identitate normativă nu implică în mod necesar ca legiuitorul să reproducă cuvânt cu cuvânt conținutul normei (sau normelor) contestată/e.

⁹ Evident, în aceste cazuri, nu se poate afirma că decizia în sine, precum și a sa *ratio decidendi* pot avea efecte de precedent. Cu toate acestea, nimic nu împiedică aplicarea *ratio decidendi* a unei decizii, în cazul în care există probleme similare sau foarte apropiate (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr. 402/08 și 403/09)

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

1. Care sunt trăsăturile conținutului conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice?

Mai întâi este necesară o trecere în revistă a diferitelor tipuri de conflicte juridice de natură organică. La modul general și simplificat, putem distinge două tipuri fundamentale. Poate fi vorba de un conflict de atribuții sau de competențe (litigii între diferitele organe de stat, în general) sau de un conflict de jurisdicții (în mod specific, litigii apărute între organe de jurisdicție).

Acestea fiind stabilite, mai trebuie observat că un conflict juridic de natură organică se naște atunci când entități, fie ele politice sau jurisdicționale, pretind că le-au fost încălcate competențele sau drepturile constituționale. Prin urmare, este de dorit ca acest lucru să poată fi supus unui control, astfel încât o autoritate de stat, de preferință judecătorul constituțional, să se pronunțe asupra respectivelor domenii de competență.

În primul dintre cazuri, privit în mod abstract, un astfel de conflict poate surveni între diverse puteri ale statului. Trebuie făcută distincție între:

a) Conflictele de competențe orizontale: litigiile dintre organe de stat, în special între organele supreme constituționale (a se vedea, de exemplu, litigiile între puterea legislativă și puterea executivă ori cele între statele membre ale unei federații).

b) Conflictele de competență verticale: litigii între Statul central și unitățile federate sau regiunile autonome.

Acest tip de conflicte vizează definirea competențelor, în special în situațiile în care se acuză încălcarea puterilor specifice unui organ de către un altul.

De precizat că nu trebuie să se înțeleagă că ar fi necesar un anumit tip de procedură în acest scop (soluționarea litigiilor privind departajarea competențelor), deoarece un asemenea control poate fi efectuat, chiar dacă indirect, cu ocazia controlului de constituționalitate asupra normelor.

În cel de-al doilea caz menționat, conflictele se pot ivi între diferitele jurisdicții (între instanțe de drept comun și instanțele administrative, de exemplu); și acestea pot fi deferite jurisdicției constituționale. Aici trebuie făcută o altă distincție, între conflictele de atribuții și cele de interpretare.

Trebuie remarcat faptul că tema raporturilor între diversele jurisdicții prezintă o importanță crucială pentru funcționarea corectă și armonioasă a Statului de drept.

2. Dacă instanța de contencios constituțional are competența soluționării acestor conflicte.

În modelul portughez de justiție constituțională nu există acest instrument de soluționare a conflictului juridic de natură organică (constituțională) apărut între autoritățile publice. Cu alte cuvinte, Tribunalul Constituțional portughez nu dispune de o competență specifică în materia conflictelor juridice de natură organică – nefiind deci considerat instanță de reglementare a conflictelor între diferite organe și entități ale statului. Într-adevăr, această funcție nu se încadrează în atribuțiile acordate organului de justiție constituțională¹⁰.

Să subliniem totuși că nu este absolut de neconceput să se considere că Tribunalul Constituțional contribuie (indirect) la exercitarea acestei funcții, cu prilejul exercitării controlului anumitor chestiuni de neconstituționalitate.

De fapt, în pofida tăcerii Constituției și a textelor sale de aplicare cu privire la posibilitatea apariției unui conflict juridic de natură organică, coexistența mai multor puteri de reglementare, în principal a mai multor puteri legiuitoare, care derivă din Constituția portugheză¹¹, implică și posibilitatea ca un organ sau o entitate să încalce atribuțiile altuia¹². De aceea, într-un anumit fel, de exemplu, atunci când verifică constituționalitatea unui decret-lege în raport cu legea de abilitare¹³ sau când verifică constituționalitatea unui decret legislativ regional în raport cu competențele rezervate, prevăzute în Constituție (articolele 164 și 165), la fel, atunci când examinează constituționalitatea unui act de reglementare al unei entități locale în raport cu legea, se poate afirma că Tribunalul Constituțional, cu această ocazie, dă și o rezolvare a conflictelor instituționale¹⁴. În toate aceste cazuri, el examinează și dacă decretul-lege, decretul regional legislativ sau actul de reglementare se cantonează în limitele prevăzute de Constituție sau de lege¹⁵. Cu alte cuvinte, controlul de constituționalitate

¹⁰ Principalele prerogative încredințate Curții Constituționale sunt enumerate la art. 223 din Constituția Portugaliei.

¹¹ Regiunile autonome Azore și Madeira dispun de autonomie legislativă și regulamentară. Organismele locale au doar autonomie regulamentară.

¹² De exemplu, repartizarea puterii legislative între Parlament, Guvern și Adunările regiunilor autonome, stabilite prin Constituție, poate genera indirect un conflict de competență între organele constituționale.

¹³ În cazul în care Adunarea Republicii autorizează Guvernul să legifereze în materiile ce-i sunt rezervate în competența legislativă, ea nu îi acordă un cec în alb, deci Guvernul nu dispune de o marjă de manevră totală. Mai mult, legea de abilitare trebuie să determine cu precizie obiectul, domeniul și sensul delegării legislative, precum și durata acesteia (care nu poate fi pe termen nedefinit). La rândul său, Guvernul trebuie să respecte limitele stabilite în legea de abilitare, în cursul punerii în aplicare a împuternicirii parlamentare. Cf. art. 165 din Constituția Portugaliei.

¹⁴ Prin urmare, poate fi vorba de „dispute de competență” între Parlament și Guvern, sau între Parlament și una dintre adunările regionale.

¹⁵ Dacă acestea nu depășesc limitele impuse de legea de abilitare (obiectul, sensul, domeniul de aplicare și durata delegării legislative), respectiv competența rezervată regiunilor autonome sau cea rezervată entităților locale.

depășește cu mult cadrul unui simplu examen de conformitate între normele de rang diferit și poartă, în egală măsură, asupra regulilor constituționale de departajare a competențelor.

Evident, după cum s-a arătat deja, conflictul de atribuții sau de competențe, ca și figură juridică de sine stătătoare, nu este prevăzut în ordinea juridico-constituțională portugheză, în consecință nu există o procedură specifică pentru soluționarea acestui tip de conflicte organice.

Fără a intra în alte detalii, Tribunalul Constituțional nu se pronunță nici asupra diferendelor care se pot ivi între instanțele judecătorești.

Deși Tribunalul Constituțional portughez poate veghea, în mod indirect, la respectarea regulilor de departajare a competențelor, prin intermediul controlului de constituționalitate, trebuie totuși remarcat că are grijă să evite transformarea sa într-o supra-instanță de regularizare a instituțiilor statului.

3. Care sunt autoritățile publice între care pot apărea astfel de conflicte?

A se vedea răspunsul de la pct.2.

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.

A se vedea răspunsul de la pct.2.

5. Care sunt titularii dreptului de a sesiza instanța constituțională în vederea soluționării unui asemenea conflict?

După cum s-a menționat mai sus, litigiile dintre organele constituționale pot fi rezolvate, de principiu, prin exercitarea controlului de constituționalitate asupra normelor. Deci, chiar în absența unei dispoziții constituționale exprese, entitățile care pot sesiza Tribunalul Constituțional în acest caz au dreptul de a iniția procedura de control.

Astfel, în ceea ce privește controlul abstract preventiv sau *a priori*, entitățile legitimate să sesizeze Curtea sunt Președintele Republicii, Reprezentanții Republicii în regiunile autonome și, în unele situații, Primul-ministru sau o cincime din deputații Parlamentului (articolul 278 - 1 și 2 din Constituția Portugaliei).

În ceea ce privește controlul abstract posterior, dreptul de sesizare îl au Președintele Republicii, Președintele Adunării Republicii (Parlamentul), Primul-ministru, Avocatul Poporului ("Provedor de Justiça"), Procurorul Republicii, o zecime din numărul de deputați ai Parlamentului și, în unele situații, Reprezentanții Republicii în regiunile autonome, Parlamentele regiunilor autonome ("Assembleias Legislativas das regiões autónomas"), Președinții Parlamentelor din regiunile autonome sau o zecime din deputații acestor parlamente (articolul 281-2, din Constituția Portugaliei).

În fine, referitor la controlul concret, dreptul de sesizare aparține judecătorului de instanță *ex officio*, părților și Ministerului Public.

III. EXECUTAREA DECIZIILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

Efectele atașate deciziilor jurisdicțiilor constituționale sunt reglementate fie prin Constituție, fie prin Legea organică a Tribunalului Constituțional (LOTC). Ele produc efecte diferențiate în funcție de tipul de procedură în cauză și după cum este vorba de o decizie de neconstituționalitate a normei sau de o decizie de respingere (negare) a sesizării de neconstituționalitate.

1. Deciziile Curții Constituționale (TC):

În primul rând trebuie făcută distincția între controlul abstract, când controlul asupra normelor reprezintă scopul principal al deciziei judecătorului constituțional (în afara oricărui litigiu concret) și controlul concret – când problema constituționalității normelor este examinată pe cale incidentă.

1.1. Controlul abstract al normelor (pe cale de acțiune):

1.1.1. Deciziile pronunțate în cadrul controlului *a priori* sau preventiv:

- **În cazurile în care nu se constată neconstituționalitatea normei:**

Norma poate fi promulgată¹⁶. Nimic nu împiedică însă ca norma să fie din nou contestată sub aspectul constituționalității, cu ocazia unei noi sesizări în cadrul unui control abstract sau al unui control concret (această decizie nu are autoritate de lucru judecat).

- **În cazurile în care se constată neconstituționalitatea normei:**

Efectele atașate deciziilor pronunțate în cadrul controlului preventiv asupra normelor sunt:

- Norma (sau normele) fac obiectul unui veto pe motiv de neconstituționalitate – obligatoriu, expres și suspensiv – din partea Președintelui Republicii sau a Reprezentanților Republicii, după caz.
- Ca atare, se returnează organului care a aprobat-o (articolul 279-1 din Constituția Portugaliei).

Fiind suspensiv, veto-ul pentru motiv de neconstituționalitate poate fi răsturnat atunci când organul care a aprobat norma (normele) care a(u) format obiect al controlului îl/le elimină sau dacă are loc o confirmare (fiind supusă la un al doilea vot) cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților prezenți, cu condiția ca acest

¹⁶ Trebuie menționat că Președintele Republicii sau Reprezentantul Republicii, după caz, își poate exercita dreptul de veto politic.

procent să fie mai mare decât majoritatea absolută a deputaților aflați efectiv în exercițiul funcției. Dacă acest veto este depășit printr-unul din cele două instrumente, norma poate fi promulgată, ratificată sau semnată – exceptând cazul în care, Președintele Republicii (sau Reprezentanții Republicii) refuză să facă acest lucru (articolul 279-2 și 4 din Constituția Portugaliei). Într-un asemenea caz, ea nu poate intra în vigoare și nici nu poate fi pusă în aplicare.

1.1.2. Deciziile pronunțate în cadrul controlului *a posteriori* sau consecutiv:

○ În cazurile în care nu se declară neconstituționalitatea unei norme:

Această decizie nu este definitivă¹⁷; prin urmare, ea nu interzice ca aceeași chestiune de neconstituționalitate să fie din nou înfățișată judecătorului constituțional.

○ În cazurile în care se declară neconstituționalitatea unei norme (art. 282-1 din Constituție):

Efectele acestei decizii, care determină nulitatea normei cenzurate, sunt:

- definitive (au autoritate de lucru judecat – *res judicata*);

- *erga omnes* sau cu „forță general obligatorie” (însemnând că decizia are efecte obligatorii și putere de lege, care se impune tuturor subiecților de drept, fie acestea autorități publice sau persoane particulare).

- *ex tunc*, adică deciziile au efect retroactiv, retroactivitatea putând fi înlăturată în anumite cazuri. În principiu, nu sunt afectate cauzele deja judecate (sau, în termeni generali, situațiile devenite irevocabile). Cu alte cuvinte, declarația de neconstituționalitate are implicații asupra tuturor situațiilor guvernate de norma anulată, sub rezerva celor deja împlinite (în special când respectivele hotărâri nu mai pot fi atacate). Îi revine Tribunalului să decidă în sens contrar atunci când sunt vizate norme în materie penală, disciplinară sau care privesc acte ilicite în materie administrativă, iar conținutul lor normativ îi este mai puțin favorabil autorului infracțiunii.

Atunci când se dovedește necesar, din rațiuni ce țin de menținerea securității juridice, de echitate sau de respectarea unui interes public de importanță excepțională (ceea ce va trebui motivat), Tribunalul Constituțional poate limita efectele deciziilor pronunțate – în special, el poate modula efectele în timp ale deciziei (adică, anularea să opereze doar pentru viitor – articolul 282-4 din Constituția Portugaliei).

1.1.3. Deciziile pronunțate în cadrul controlului omisiunilor legislative:

Decizia Tribunalului Constituțional are ca obiect o omisiune a legiuitorului. Ea se limitează să constate, fără a remedia, omisiunea legiuitorului¹⁸ care nu a adoptat

¹⁷ De subliniat că în cazul când Curtea Constituțională (TC) conchide că normele sunt conforme cu Constituția, ea nu declară constituționalitatea acestora.

prevederile legale necesare pentru executarea unor norme constituționale imperative. Prin urmare, nu va cuprinde vreun avertisment sau apel adresat legiuitorului în vederea acoperirii acestei omisiuni. Nici nu poate fi vorba ca Tribunalul Constituțional să poată suplini, el însuși, vidul juridic cauzat prin omisiunea legiuitorului.

1.2. Controlul concret al normelor (pe cale de excepție):

Tribunalul Constituțional se pronunță prin decizie asupra recursurilor de neconstituționalitate îndreptate împotriva hotărârilor instanțelor judecătorești de drept comun, într-o chestiune de neconstituționalitate.

- **În cazul deciziilor de respingere a recursului de neconstituționalitate (hotărâri de respingere):**

Efectul acestor decizii fiind limitat la cazul în speță (ele nu produc decât efecte *inter partes*), norma vizată rămâne aplicabilă în speță.

- **În cazul deciziilor de admitere a recursului:**

Efectele acestor decizii se limitează la cazul în speță (efecte *inter partes*); ele au autoritate de lucru judecat (*res judicata*) numai cu privire la părțile și judecata în cauză – norma vizată nu este eliminată din ordinea juridică; ele poartă doar asupra chestiunii de neconstituționalitate (Tribunalul Constituțional se limitează la controlul de constituționalitate a normelor și nu se pronunță pe fondul cauzei).

În ambele cazuri, judecătorul *a quo* este ținut să respecte decizia Tribunalului Constituțional.

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

În conformitate cu articolul 119 din Constituție și articolul 3 din LOTC, deciziile jurisdicțiilor constituționale se publică în Monitorul Oficial, *Diário da República* (seria I-a sau a II-a, după caz).

2.1. Controlul abstract al normelor:

2.1.1. În cadrul controlului *a priori* sau preventiv:

Norma (nedefinitivă) nu este anulată, dar nu va intra în vigoare.

2.1.2. În cadrul controlului *a posteriori* sau consecutiv:

Odată cu publicarea, decizia Tribunalului Constituțional atrage nulitatea *ab initio* a normei controlate (norma este lovită de viciul de neconstituționalitate încă de la

¹⁸ Curtea Constituțională „apreciază și verifică” omisiunea legiuitorului..

intrarea sa în vigoare), prin urmare își pierde caracterul efectiv. În concret, norma declarată neconstituțională dispăre din ordinea juridică.

Pentru a umple vidul juridic cauzat prin această decizie, Tribunalul Constituțional poate să dispună repunerea în vigoare a normei (sau normelor) ce au fost eventual abrogate prin prevederea declarată neconstituțională. În schimb, trebuie precizat că nu are posibilitatea de a stabili ca efectele deciziei sale să stagneze temporar, adică să amâne momentul la care norma declarată neconstituțională urmează să-și piardă vigoarea, la expirarea unui anumit termen.

2.2. Controlul concret al normelor:

Norma constatată ca neconstituțională nu este anulată; ea nu este decât înlăturată în cauza deferită judecătorului, norma contestată nemaifiind aplicabilă în speță.

Din nou, se cuvine a observa că nici Constituția Portugaliei, nici legea (LOT) nu-i acordă Tribunalului Constituțional posibilitatea de a suspenda aplicarea unui act normativ supus controlului său, indiferent că este vorba de controlul abstract (posterior) sau de controlul concret.

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?

În Portugalia există un control *a posteriori* abstract sau concret. Numai în cel de-al doilea caz se pune problema compatibilizării deciziei Tribunalului Constituțional cu soluționarea cauzei pe fond.

Vom nota, în treacăt, că nu ne aflăm în prezența unei veritabile excepții de neconstituționalitate, în măsura în care instanțele de drept comun pot tranșa ele însele chestiunea de neconstituționalitate – acestea fiind abilitate să examineze constituționalitatea normelor și să decidă neaplicarea lor (control difuz). Mai curând este vorba de o cale de revizuire a hotărârilor judecătorești, dar exclusiv în privința chestiunii de constituționalitate. Din acest motiv, Tribunalul Constituțional va fi sesizat pentru a judeca problemele de constituționalitate în calitate de instanță de recurs.

Un asemenea recurs poate fi introdus, în abstract, de Ministerul Public, din oficiu, sau de părțile din proces (termenii recursului depind de tipul hotărârii pronunțate de către instanța de judecată: fie pozitivă sau de admitere, fie negativă sau de respingere), însă niciodată de către instanța care a judecat chestiunea de neconstituționalitate – căci dacă ar fi așa, ar însemna ca judecătorul *a quo* să-și recureze propria decizie!

Instanțelor de drept comun le revine competența de a soluționa fondul cauzei. În mod evident, ele sunt obligate să respecte decizia Tribunalului Constituțional. Adevărat

însă, acest lucru este valabil numai în cazurile în care hotărârea organului judiciar privind constituționalitatea normei nu coincide cu judecata ulterioară a Tribunalului Constituțional. În acest caz, instanța de judecată trebuie să-și reformeze hotărârea anterioară și să se pronunțe din nou pe fondul cauzei, ținând cont de decizia Tribunalului Constituțional referitoare la constituționalitatea normei controlate.

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?

Constituția portugheză nu prevede vreun termen în această privință. Trebuie spus totuși că, datorită prestigiului său, deciziile Tribunalului Constituțional sunt pe deplin respectate, fie de către celelalte organe jurisdicționale, fie de către organele politice și administrative.

Conform pct. I.6.

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 răspunsul anterior¹⁹.

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

Această chestiune se pune doar în ceea ce privește controlul abstract consecutiv de constituționalitate.

În doctrină nu există un consens referitor la forța juridică a deciziei Tribunalului Constituțional în raport cu legiuitorul; în special, s-a ridicat întrebarea dacă acesta poate edicta norme noi cu un conținut identic normelor de-acum declarate neconstituționale, fără să fi adoptat însă corectivele indispensabile pentru asigurarea respectării Constituției (cu alte cuvinte, dacă este posibilă reproducerea integrală a normelor cenzurate sau dacă, dimpotrivă, o astfel de practică ar trebui sancționată ca neconstituțională).

În această privință, unii autori consideră că declarațiile de neconstituționalitate sunt obligatorii numai față de puterea executivă (în principal, Administrația publică) și puterea judecătorească. Alții, la polul opus, manifestă rezerve serioase la adresa unei

¹⁹ Într-adevăr, problema nu se pune aici, deoarece norma declarată neconstituțională dispare din ordinea juridică ca urmare a deciziei Curții Constituționale (*rectius*, de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial).

asemenea abordări, considerând că deciziile sunt obligatorii pentru toate puterile publice, inclusiv pentru legiuitor.

În realitate, Curtea nu a avut, până în prezent, prilej de a se pronunța asupra unei asemenea chestiuni. Oricare ar fi soluția, chiar și dacă s-ar putea accepta că decizia Curții nu produce efecte față de legiuitor, nimic nu exclude ca și norma nouă să fie, la rândul ei, contestată la Tribunalul Constituțional.