

CONTROLUL DE CONSTITUȚIONALITATE ÎN LUMINA NOILOR PREVEDERI ALE CONSTITUȚIEI REVIZUITE

Viața constituțională a României după prăbușirea regimului totalitar a scos în evidență rolul Constituției din 1991, care a făcut posibilă ruptura cu situația din trecut și a avut consecințe extrem de favorabile pentru dezvoltarea regimului democratic instaurat după Revoluție.

În perioada de tranziție care s-a scurs, Constituția din 1991 a oferit premisele creării unei democrații parlamentare reale, a acțiunii eficiente a pluralismului politic, între altele prin cele două alternanțe la guvernare din 1996 și 2000, precum și ale afirmării noilor instituții orientate decisiv către promovarea valorilor statului de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților cetățenilor.

Mutațiile politice, economice și sociale care au avut loc în viața societății românești în această perioadă de tranziție democratică, ca și aspirațiile mării majorități a populației de integrare în structurile euro-atlantice, au făcut necesară și posibilă adoptarea, de către Parlament, la 18 septembrie 2003, a Legii de revizuire a Constituției, aprobată prin referendumul de la 18–19 octombrie 2003.

Legea de revizuire a Constituției României marchează, prin amploarea și semnificația sa, un moment de referință în evoluția constituțională a țării.

Modificările aduse prin cele 79 puncte de revizuire, care au vizat jumătate din textele Legii fundamentale, au ca obiectiv central asigurarea temeiului constituțional pentru integrarea în Uniunea Europeană și aderarea la N.A.T.O.^[1]

În același timp, prin revizuirea Constituției s-a realizat o mai mare apropiere de tradițiile constituționale comune ale țărilor membre ale Uniunii Europene, precum și armonizarea cu dispozitivul normativ european.

Printre cele mai importante modificări aduse reglementărilor constituționale în vigoare, care ating, practic, toate capitolele Legii fundamentale, cu consecințe directe asupra consolidării statului de drept, sunt cele care privesc activitatea Curții Constituționale.

După cum este cunoscut, una din inovațiile Constituției din 1991 a fost consacrarea modelului european de control al constituționalității legilor. În Titlul V, a fost reglementată Curtea Constituțională, investită cu atribuții de control abstract, *a priori*, cu privire la legi, înainte de promulgare, cât și cu atribuții de control concret, *a posteriori*, pe cale de excepție, cu privire la legile și ordonanțele în vigoare.^[2] Pe lângă aceste atribuții, a căror exercitare reprezintă circa 95% din întreaga activitate a Curții Constituționale, Constituția din 1991 prevedea și alte prerogative limitativ prevăzute, și anume: controlul “*a posteriori*”

asupra constituționalității regulamentelor parlamentare; supravegherea respectării procedurii de alegere a Președintelui României și confirmarea rezultatelor sufragiului; constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției prezidențiale; avizul consultativ asupra propunerii de suspendare din funcție a Președintelui; supravegherea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia; verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni; soluționarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.^[3] În toate aceste cazuri, Curtea Constituțională acționează numai la sesizare. Singurul caz în care Curtea își exercită atribuțiile de control din oficiu este cel prevăzut de fostul articol 144 lit.a) teza finală [devenit, după revizuirea și republicarea Constituției, articolul 146 lit.a)], text care dă dreptul Curții să se pronunțe asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

În ceea ce privește efectele deciziilor Curții Constituționale, articolul 145 al Constituției făcea distincție între deciziile pronunțate de Curte în exercitarea atribuțiilor de control abstract *“a priori”* asupra legilor, înainte de promulgarea acestora, și deciziile pronunțate în exercitarea celorlalte atribuții. Astfel, conform dispozițiilor art.145 alin.(1) din Constituție, în cazurile de neconstituționalitate constatate de Curte potrivit articolului 144 lit.a) (controlul *“a priori”*), legea se trimitea Parlamentului spre reexaminare, obiecția de neconstituționalitate putând fi înlăturată dacă legea era adoptată în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. Promulgarea legii devenea, astfel, obligatorie chiar dacă prin decizia Curții Constituționale fusese stabilită neconstituționalitatea legii respective.

Referitor la deciziile pronunțate de Curtea Constituțională în exercitarea celorlalte atribuții, alineatul (2) al aceluiași articol prevedea că acestea erau obligatorii, se publicau în Monitorul Oficial și aveau putere numai pentru viitor.

Reglementarea constituțională anterioară a efectelor deciziilor pronunțate de jurisdicția constituțională a fost viu criticată în doctrina juridică. S-a apreciat că posibilitatea prevăzută de art.145 alin.(1) din Constituția română înfrângea monopolul cu privire la controlul de constituționalitate, reprezentând o excepție de la regula potrivit căreia deciziile Curților Constituționale se impun puterilor publice.^[4]

În același timp, s-a afirmat că *“această situație, în care Parlamentul se pronunță în ultimă instanță asupra constituționalității propriilor lui legi, vine în contradicție cu însăși ideea de bază care a dus la crearea, prin noua Constituție, a Curții Constituționale”*.^[5]

De asemenea, prevederile alineatului (2) al art.145 din Constituție au fost apreciate ca lacunare, insuficient de precise, ceea ce a determinat puncte de vedere divergente în doctrina juridică și în practica unor instanțe judecătorești, chiar la nivelul Curții Supreme de Justiție, cu privire la opozabilitatea *“erga omnes”* a deciziilor pronunțate în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate.^[6]

Limitarea atribuțiilor Curții Constituționale prin însăși Legea fundamentală, ca și o anumită reticență în reglementarea efectelor deciziilor pronunțate de Curte și-au avut izvorul în neîncrederea cu care Adunarea Constituantă a primit ideea nouă a înființării Curții Constituționale, precum și în concepția atât de înrădăcinată, de altfel nu numai la noi, că în materie de legiferare reprezentanții aleși ai națiunii trebuie să aibă întotdeauna ultimul cuvânt. În dezbaterile Adunării Constituante a fost exprimată în mod clar temerea față de *“un organ discreționar, care poate să cenzureze Parlamentul fără nici o posibilitate de control sau de contestație”*.^[7]

Legea de revizuire a Constituției, receptând tot ceea ce practica celor aproape 12 ani de aplicare a Legii fundamentale a demonstrat, criticile formulate în doctrină, precum și evoluțiile în plan european în ceea ce privește justiția constituțională, a adus modificări și completări de substanță celor șase articole cuprinse în Titlul V al Constituției care reglementează controlul exercitat de Curtea Constituțională.

În mod judicios s-a remarcat că modificările și completările aduse Constituției *“sunt rezultatul valorificării unui deceniu de activitate a Curții Constituționale și urmăresc sporirea eficienței sale”*.^[8] În acest sens, este concludent să menționăm faptul că deciziile Curții Constituționale au anticipat chiar unele din modificările și completările aduse Constituției prin Legea de revizuire.^[9]

Reglementările constituționale privind controlul de constituționalitate, introduse în urma revizuirii Legii fundamentale, pun în lumină rolul instanței de contencios constituțional exprimat în formula: *“Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”*, cuprinsă în actualul articol 142, cu care debutează Titlul V al Constituției revizuite și republicate. S-a apreciat, pe bună dreptate, că la nivel constituțional lipsea un text care să precizeze funcția Curții Constituționale.^[10] Această funcție, departe de a rămâne doar un enunț formal, este întărită de noua reglementare a competenței Curții Constituționale, precum și de completările și precizările aduse dispozițiilor constituționale referitoare la efectele pronunțate de Curtea Constituțională.

Astfel, Curtea Constituțională este investită, pentru prima dată, cu atribuția de control *“asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori”*.^[11] În strânsă legătură cu această atribuție a Curții Constituționale, menționăm că, potrivit noului alineat (3) al articolului 11 din Constituție, *“În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției”*. Dispoziția cuprinsă în acest text clarifică raportul între tratatele internaționale și Constituția națională, asigurând supremația acesteia.^[12] Controlul de constituționalitate are ca finalitate, în acest caz, fie să împiedice ratificarea tratatului, fie să determine inițierea procedurii de revizuire a Constituției.

În legătură cu această nouă atribuție a Curții Constituționale, trebuie menționat că, până la revizuirea Constituției, Curtea nu putea exercita un control direct asupra constituționalității tratatelor sau acordurilor internaționale. Singura posibilitatea de exercitare a controlului de constituționalitate era pe calea controlului “a priori” exercitat de Curte cu privire la legea de ratificare a tratatului sau a acordului internațional, după ce aceasta fusese adoptată de Parlament.

Actuala reglementare constituțională referitoare la controlul de constituționalitate asupra tratatelor și acordurilor internaționale permite declanșarea controlului asupra constituționalității acestuia în timpul dezbaterii parlamentare asupra proiectului legii de ratificare depuse la Parlament, ceea ce prezintă avantaje evidente în ceea ce privește celeritatea și eficiența controlului.

În mod corespunzător, noile regulamente, al Camerei Deputaților și al Senatului, au prevăzut că, în cazul sesizării neconstituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale depuse la Parlament pentru ratificare, potrivit articolului 146 lit.b) din Constituție, procedura parlamentară se întrerupe și se reia după publicarea deciziei Curții Constituționale.^[13]

Cu toate acestea, după o lună de la modificarea regulamentelor celor două Camere, Parlamentul a adoptat Legea nr.590/2003, prin care stabilește, la art.40, posibilitatea ca subiectele prevăzute la art.146 lit.b) din Constituție să poată solicita Curții Constituționale “avizul” privind compatibilitatea prevederilor tratatelor cu Constituția României. În acest caz, potrivit art.40 alin.(2) din Legea tratatelor, Curtea urmează a se pronunța în termen de 30 de zile de la data sesizării, interval în care procedurile legate de încheierea tratatului se suspendă.^[14]

Utilizarea în cuprinsul legii a termenului “aviz” este neconstituțională, întrucât nu corespunde formulării art.146 lit.b) din Constituție, care prevede atribuția Curții de a se “pronunța asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale”. În același timp, este de subliniat că atât fostul articol 144 al Constituției, cât și actualul articol 146 consacrate atribuțiilor Curții Constituționale, au prevăzut numai într-un singur caz atribuția Curții Constituționale de a emite un aviz, și anume în cazul propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României. Totodată, nu putem considera nici ca o nouă atribuție a Curții emiterea “avizului” menționat de Legea nr.590/2003, întrucât Curtea nu poate fi investită cu alte atribuții, în afara celor prevăzute prin Constituție, decât prin Legea sa organică, așa cum prevede art.146 lit.l) din Constituție.

În competența Curții Constituționale a fost prevăzută, de asemenea, soluționarea “conflicților juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”.^[15]

Această nouă atribuție conferă Curții rolul de arbitru în disputele dintre organele constituționale. În lipsa altor precizări, credem că aceste conflicte pot avea ca obiect numai contestarea competenței, a prerogativele autorităților publice implicate, precum și situațiile în care s-ar pune problema unor ingerințe care înfrâng principiul constituțional al separației puterilor. Este de observat grija legiuitorului de a evita, pe cât posibil, implicarea Curții Constituționale în domeniul politic, prin dubla calificare a naturii conflictelor ce urmează a fi tranșate. Textul precizează că în competența Curții intră numai rezolvarea conflictelor juridice de natură constituțională. Și în acest caz Curtea acționează numai la sesizarea subiectelor expres prevăzute de Constituție, care reprezintă cele trei puteri publice. Introducerea acestei noi atribuții încredințată Curții Constituționale va reprezenta, fără îndoială, o puternică garanție că exercitarea prerogativelor autorităților publice se va realiza, cu respectarea principiilor statului de drept, în limitele stricte ale Constituției.

Importante modificări și completări sunt aduse Legii fundamentale și cu privire la sfera subiectelor care pot sesiza Curtea Constituțională în vederea declanșării controlului de constituționalitate, prin investirea Avocatului Poporului cu dreptul de a sesiza Curtea cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare și cu excepția de neconstituționalitate, pe care o poate adresa direct.

Trebuie subliniat că, prin aceste noi dispoziții constituționale, a fost pus la îndemâna Avocatului Poporului un instrument juridic eficace de intervenție pentru realizarea misiunii sale – apărarea drepturilor cetățenilor și a libertăților fundamentale.

Formularea ultimei teze a articolului 146 lit.d) din Constituție, care denumesc „*excepție*” sesizarea directă prin care Avocatul Poporului poate investi Curtea Constituțională cu examinarea constituționalității legilor și ordonanțelor, ridică, totuși, cel puțin o problemă terminologică, în lumina teoriei excepției din procedură, precum și în raport cu controlul clasic de constituționalitate pe cale de excepție, care presupune o anumită relație între judecătorul „*a quo*” și judecătorul „*ad quem*”.^[16]

Credem că, mai curând, se poate vorbi de un recurs direct deschis Avocatului Poporului pentru a-și pune în valoare constatările privind incompatibilitatea unor dispoziții cuprinse în legi și ordonanțe în vigoare cu prevederile constituționale.

O altă modificare importantă se referă la posibilitatea formulării excepției de neconstituționalitate nu numai în fața instanțelor judiciare, ci și a instanțelor de arbitraj. În mod evident, se creează, astfel, posibilitatea realizării unui control de constituționalitate mai larg, îndeosebi asupra legislației comerciale, deși credem că va exista și un anumit efect negativ, prin aceea că se creează posibilitatea ca durata soluționării litigiului să crească, ceea ce poate fi considerat a fi în contradicție cu principiul celerității propriu procedurii arbitrale și al dreptului comercial.

Aceste modificări constituționale sunt de natură să lărgescă în mod substanțial dimensiunea controlului concret posterior, pe cale de excepție, exercitat de Curte cu privire la legile în vigoare și la ordonanțele Guvernului.

În acest fel, Curtea Constituțională va putea să-și exercite în mai mare măsură funcția sa de protector al cetățeanului, al drepturilor și al libertăților acestuia, în raport cu puterea legislativă.

Prin acțiunea conjugată a Avocatului Poporului și a Curții Constituționale, se asigură condiții pentru garantarea mai eficientă a drepturilor omului și a libertăților cetățenești, ceea ce corespunde spiritului generos al viitoarei Constituții a Uniunii Europene, care pune în evidență *“rolul central al persoanei umane și al drepturilor sale inviolabile și inalienabile, ca și respectul dreptului”*.^[17]

O importantă noutate pe care o aduce Legea de revizuire a Constituției constă în renunțarea la caracterul rigid al reglementării atribuțiilor Curții Constituționale. Conform noii reglementări, enumerarea prerogativelor Curții, la art.146, se încheie cu prevederea potrivit căreia Curtea îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea sa organică, ceea ce va face posibilă o mai facilă adaptare a competenței Curții la noi cerințe.

În ceea ce privește efectele deciziilor Curții Constituționale, Legea de revizuire restructurează complet dispozițiile fostului articol 145 al Constituției. Prin noile dispoziții ale articolului 147, se conferă, în mod explicit, caracter general obligatoriu deciziilor Curții Constituționale de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României. În plus, se instituie obligația Parlamentului și a Guvernului de a pune de acord prevederile constatate ca fiind neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

În cazul controlului concret, posterior, al legilor și ordonanțelor Guvernului, precum și în cazul regulamentelor parlamentare, alineatul (1) al art.147 prevede că dispozițiile neconstituționale își încetează efectele la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

Referitor la controlul abstract *a priori*, alineatul (2) al articolului 147 prevede obligația Parlamentului de a reexamina dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

În ceea ce privește controlul de constituționalitate a tratatelor internaționale, se prevede că, în cazul în care s-a constatat constituționalitatea tratatului sau acordului internațional, acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Această dispoziție asigură salvagardarea raporturilor angajate de stat în plan internațional.

Pentru situația în care, în urma exercitării controlului de constituționalitate asupra tratatelor sau acordurilor internaționale, s-a constatat neconstituționalitatea lor, se prevede că acestea nu pot fi ratificate, soluție ce este corelată cu dispozițiile art.11 alin.(3) din Constituție, de asemenea nou introduse.^[18]

Prin modificările și completările substanțiale aduse textelor Constituției, controlul de constituționalitate, parte inseparabilă a statului de drept, va fi consolidat, afirmându-se în mai mare măsură ca principiu de bază al democrației constituționale.

În acest context, Curtea Constituțională va intra într-o nouă fază a existenței sale, caracterizată printr-un plus de sarcini, dar și prin responsabilități deosebite ce revin membrilor săi.

Constantin DOLDUR, Judecător la Curtea Constituțională

^[1] A se vedea *Prezentarea Propunerii legislative de revizuire a Constituției României*, făcută de domnul Valer Dorneanu, Președintele Camerei Deputaților, Președintele Comisiei pentru redactarea Propunerii legislative pentru revizuirea Constituției, în ziua de 18 iunie 2003, în ședința Camerei Deputaților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.82 din 28 iunie 2003.

^[2] În România din perioada anterioară celui de-al II-lea Război Mondial, a funcționat controlul constituționalității legilor exercitat de instanțele judecătorești, sistem introdus în 1912 pe cale pretoriană și, ulterior, reglementat prin Constituția din 1923 și prin aceea din 1938. A se vedea pe larg, **Gérard CONAC**, *O anterioritate română: controlul constituționalității legilor în România de la începutul secolului XX până în 1938*, discurs de recepție la primirea ca membru de onoare al Academiei Române, publicat în volumul “A VI-a Ediție a Zilelor Constituționale Româno-Franceze”, București, 3–4 octombrie 2000.

^[3] Articolul 144 din Constituție, în redactarea anterioară revizuirii.

^[4] A se vedea **Dominique ROUSSEAU**, *La justice constitutionnelle en Europe*, 3^e édition, Montchrestien, 1998, p.30.

^[5] **Tudor DRĂGANU**, *Drept constituțional și instituții politice*, Lumina Lex, 1998, p.309–310.

^[6] Contrar unor opinii formulate în doctrină și a unei părți a jurisprudenței instanțelor judecătorești, Curtea Constituțională a stabilit că deciziile sale produc efecte absolute, *erga omnes*. A se vedea, de exemplu: Decizia nr.403/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46/1998; Decizia nr.467/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.57/1998; Decizia nr.169 din 2 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.151/2000.

^[7] *Geneza Constituției României, 1991 – Lucrările Adunării Constituante –*, Regia Autonomă “Monitorul Oficial”, 1998, p.864.

^[8] **Mihai CONSTANTINESCU, Ioan MURARU, Antonie IORGOVAN**, *Revizuirea Constituției României – Explicații și comentarii –*, Editura Rosetti, 2003, p.126.

^[9] De exemplu, prin Decizia nr.73/1996, publicată în Monitorul Oficial nr.255/1996, Curtea a stabilit principiul separației puterilor în stat, cu toate că nu este consacrat *expressis verbis* în Constituție, rezultă din ansamblul dispozițiilor constituționale și mai ales din cele care stabilesc atribuțiile autorităților publice și raporturile dintre acestea. De asemenea, se poate considera că

noua reglementare cu privire la condițiile mai restrictive în care Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență își are izvorul și în Decizia nr.83/1998 a Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial nr.211/1998. Prin această decizie, Curtea a stabilit că ordonanța de urgență nu constituie o alternativă la discreția Guvernului și că acesta trebuie să justifice “*cazul excepțional*” și urgența reglementării unei situații.

^[10] **Mihai CONSTANTINESCU, Ioan MURARU, Antonie IORGOVAN**, *op.cit.*, p.124.

^[11] Articolul 146 lit.b) din Constituție.

^[12] **Mihai CONSTANTINESCU, Ioan MURARU, Antonie IORGOVAN**, *op.cit.*, p.12.

^[13] A se vedea: articolul 124 din Regulamentul Camerei Deputaților, astfel cum a fost modificat și completat prin Hotărârea nr.23 din 11 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.798 din 12 noiembrie 2003 și articolul 136 din Regulamentul Senatului, astfel cum a fost modificat prin Hotărârea Senatului nr.20 din 18 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.834 din 24 noiembrie 2003.

^[14] Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 12 ianuarie 2004.

^[15] Articolul 146 lit.e) din Constituție.

^[16] În Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.317 din 12 mai 2003, Curtea Constituțională și-a exprimat poziția în legătură cu această problemă, subliniind că “*Avocatul Poporului nici nu ar putea invoca o poziție procesuală care să îi legitimeze participarea la un proces în fața instanțelor de judecată*”. A se vedea și *L'Exception d'inconstitutionnalité – Expériences étrangères, situation française*, sous la direction de **Gérard CONAC et Didier MAUS**, Éditions STH, Collection “Les grands colloques”, 1990.

^[17] Preambulul Tratatului care stabilește Constituția pentru Europa.

^[18] Articolul 147 alin.(3) teza finală din Constituție.