

## I. EDITORIAL

### CÂT DE ACTUALĂ MAI ESTE ASTĂZI CONCEPȚIA ADUNĂRII CONSTITUANTE DIN 1991 PRIVIND COMPETENȚA JURISDICȚIONALĂ A CURȚII CONSTITUȚIONALE?

Ioan CHELARU și Cristian IONESCU

Există o legătură cauzală între principiul supremației Constituției, statuat inițial de Adunarea Constituantă (denumită, uneori, și Constituanta) în art. 51 din Constituție și instituirea Curții Constituționale ca organism însărcinat cu exercitarea controlului constituționalității legilor. România avea în 1990 o experiență relativ îndelungată în privința jurisdicției constituționale ca formă de activitate a puterii judecătorești, relativizată însă în perioada de guvernare cuprinsă între anii 1948 - 1989. Schimbarea sistemului de guvernare și a regimului politic în decembrie 1989 a pus problema construcției unui nou sistem constituțional și, în cadrul acestuia, a unei ordini juridice în care Constituția să se afle la baza întregii activități normative. Adunarea Constituantă a construit un sistem al principiilor constituționale în deplin acord cu standardele și valorile generale ale democrației constituționale occidentale, între care se afla și principiul supremației Legii fundamentale. Adunarea Constituantă a trebuit apoi să forjeze un mecanism de asigurare a supremației Constituției și, în acest sens, a optat pentru modelul european de jurisdicție constituțională, potrivit căruia constituționalitatea ordinii juridice este garantată prin intervenția unei Curți Constituționale în competența căreia a intrat controlul general de constituționalitate al anumitor acte normative și proceduri stabilite în Legea fundamentală.

În Tezele proiectului de Constituție pentru Titlul IV - Consiliul Constituțional (denumit, uneori, și Consiliu), teza 6 a prevăzut următoarele:

„6. Consiliul Constituțional are următoarele atribuții principale:

*a) din oficiu sau la sesizare se pronunță asupra constituționalității legilor și a ordonanțelor Guvernului emise în baza delegării legislative. Sesizarea Consiliului Constituțional aparține Președintelui României, președintelui fiecăreia dintre camerele parlamentului, guvernului, Curții Supreme de Justiție, unuia sau mai multor grupuri parlamentare, unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Decizia Consiliului Constituțional se comunică organului care a emis actul. Ea este obligatorie și definitivă;*

- b) din oficiu și obligatoriu se pronunță asupra constituționalității legilor organice, înainte de promulgarea lor. Decizia Consiliului Constituțional este obligatorie și definitivă;*
- c) din oficiu și obligatoriu se pronunță asupra constituționalității regulamentelor camerelor parlamentului. Decizia Consiliului Constituțional este obligatorie și definitivă;*
- d) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă definitiv rezultatele sufragiului;*
- e) confirmă existența împrejurărilor care justifică interimatul exercitării funcției de Președinte al României de către președintele Senatului;*
- f) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă definitiv rezultatele acestuia;*
- g) hotărăște, în caz de contestație, asupra alegerii deputaților și senatorilor;*
- h) hotărăște asupra contestațiilor având ca obiect neconstituționalitatea unui partid politic;*
- i) decide în cazul conflictului de competență între autoritățile centrale sau între acestea și cele locale;*
- j) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de Constituție sau de legi organice."*

În privința tipului de control al constituționalității legilor, Comisia constituțională care a redactat tezele proiectului de Constituție, a optat clar pentru controlul politico-jurisdicțional preferat de o manieră generală după cel de-al Doilea Război Mondial. Sigur, Adunarea Constituantă ar fi putut opta pentru clasicul model de jurisdicție încredințată instanței supreme, care fusese utilizat în România după anul 1912, când a fost recunoscut și impus instanțelor judecătorești pe cale pretoriană și apoi consacrat la nivel constituțional în 1923. Disputele polemice care au avut loc în Constituantă pe tema alegerii modelului de jurisdicție constituțională s-au axat, pe de-o parte, pe argumentarea superiorității modelului european creat de juristul austriac Hans Kelsen, iar, pe de altă parte, pe susținerea competenței puterii judecătorești în materie de control al constituționalității legilor. În cele din urmă, a învins opțiunea pentru modelul kelsenian.

Am face o gravă eroare în acest comentariu și, de altfel, în toate comentariile consacrate problematicii competenței instanței de contencios constituțional, dacă am limita discuția despre supremația Legii fundamentale, exclusiv pe raportul ierarhic de forță juridică între Constituție și lege. Atunci când vorbim de jurisdicția constituțională, trebuie să pornim de la valorile supreme și principiile fundamentale ale democrației constituționale, pentru a înțelege că rolul curților constituționale sau, după caz, al instanțelor judecătorești care au printre atribuții și controlul de constituționalitate, nu constă pur și simplu și mecanic în asigurarea concordanței formale între lege și Constituție, întrucât acest lucru este valabil și într-un regim politic totalitar. Rolul Curților Constituționale într-un stat de drept constă, în primul rând, în asigurarea respectului ființei umane și apărarea acelor drepturi și libertăți ale omului fără de care societatea însăși își suprimă dreptul la existență. Această justificare a controlului de constituționalitate a fost făcută și de raportorul Comisiei constituționale (denumită, uneori, și Comisia), profesorul Ion

Deleanu, care a prezentat în Adunarea Constituantă tezele pentru Consiliul Constituțional. Practic, în Constituantă s-au confruntat două poziții: pe de-o parte, argumentarea avantajelor și dezavantajelor controlului judecătoresc, iar, pe de altă parte, susținerea avantajelor controlului politico-jurisdicțional, fiecare dintre cele două modele având propria sferă de competență.

Nu vom prezenta în detaliu trăsăturile celor două modele, care dezvăluie, practic, avantajele și dezavantajele fiecăruia. Vom menționa doar, spre reflecție, că dezavantajele controlului exercitat de o instanță de drept comun, înveredate de raportorul comisiei, sunt în prezent temeuri serioase de critică a actualei jurisprudențe a Curții Constituționale. Afirmatia pare categorică, dar este îndreptățită, cel puțin în privința multor decizii ale Curții Constituționale. La fel, criticile aduse în Adunarea Constituantă Consiliului Constituțional se adevăresc astăzi întru totul în activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale.

Din tezele proiectului de Constituție referitoare la competența instanței de contencios constituțional pot fi trase câteva concluzii, și anume:

**a)** competența Consiliului Constituțional nu a fost limitată la domeniile enunțate explicit în teza 6, ci s-a prevăzut că acest organism poate să exercite și alte atribuții stabilite pe seama sa de Constituție, precum și de legi organice;

**b)** proiectul de Constituție nu a reținut competența Consiliului de a decide în cazul conflictului de competență între autoritățile centrale sau între acestea și cele locale;

**c)** proiectul de Constituție nu a reținut competența Consiliului de a hotărî, în caz de contestație, asupra alegerii deputaților și senatorilor;

**d)** nu a fost prevăzut explicit controlul de constituționalitate inițiat pe calea ridicării excepției de neconstituționalitate direct de către cetățeni, părți aflate în proces pe rolul unei instanțe judecătorești;

**e)** asupra legilor organice controlul se exercita din oficiu și obligatoriu, înainte de a fi promulgate;

**f)** asupra legilor ordinare și a ordonanțelor, controlul se exercita după promulgare din oficiu sau la sesizare.

Ni se pare discutabilă concepția Adunării Constituante de a lăsa pe seama voinței legislative a parlamentelor ulterioare, dreptul de a legifera prin legi speciale sau chiar printr-o lege a Consiliului Constituțional, atribuții suplimentare ale instanței de contencios constituțional. Este o cerință fundamentală ca atribuțiile instanței de contencios constituțional să provină din voință constituantă, să fie stabilite limitativ și exclusiv în Constituție, pentru a nu permite ca prin conjuncturi politice și legislative interesate politic, competența unui astfel de organism să fie extinsă din rațiuni particulare ale partidului de guvernământ.

În cadrul dezbaterilor s-au ridicat serioase obiecții asupra unor atribuții ale Consiliului stabilite în tezele [\[1\]](#). Membrii Constituantei care au criticat chiar ideea de înființare a Consiliului Constituțional au avut în vedere atribuțiile conferite acestuia prin tezele proiectului de Constituție, grație cărora organismul respectiv

devenea, în optica criticilor săi, un organism înzestrat cu puteri excesive, care ar fi înfrânt voința suverană a Parlamentului și ar fi devenit o supraputere în sistemul de guvernare. Alți membrii ai Constituantei au cerut expres să se introducă în teze principiul exercitării controlului constituționalității legii „în mod concret, posterior și la speță<sup>[2]</sup>”. O interesantă propunere a fost făcută de deputatul Vasile Diacon. Acesta a propus, în esență, departajarea atribuțiilor de control între Consiliul Constituțional, căruia să-i revină competența de a decide asupra constituționalității actelor normative referitoare la organizarea de stat, buget, amnistie, grațiere, armată și, în general, a actelor de guvernământ și instanțele judecătorești, responsabile cu exercitarea unui control posterior și concret<sup>[3]</sup>.

În încheierea dezbaterilor pe marginea tezelor, raportorul Comisiei a prezentat punctul de vedere al acesteia față de propunerile privind instituirea unui control posterior și concret, ridicat pe calea unui incident procedural, anunțând că nu există nicio obiecție pentru ca viitorul organism să fie „înzestrat cu competența de a decide asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești, astfel încât orice cetățean care intră în impact cu o lege pe care o socotește neconstituțională să poată, în cele din urmă, să obțină un verdict în legătură cu constituționalitatea sau neconstituționalitatea acelei legi”<sup>[4]</sup>.

În final, proiectul de Constituție a prevăzut în art.143 următoarele atribuții ale Curții Constituționale:

**a)** din oficiu și obligatoriu, se pronunță în privința constituționalității legilor organice, înainte de promulgarea lor, precum și asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

**b)** se pronunță asupra constituționalității legilor ordinare, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului, a Guvernului, a Curții Supreme de Justiție, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

**c)** din oficiu și obligatoriu, se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Camerelor Parlamentului;

**d)** hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești, privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor;

**e)** veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

**f)** constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

**g)** avizează propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

**h)** veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

**i)** verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

j) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic;

k) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute prin legi organice.

După cum se poate observa, niciun membru al Comisiei constituționale nu a întrevăzut pericolul și, de fapt, neconstituționalitatea de fond, de substanță, a dispoziției legale din proiect, [(art. 143 lit. k)], potrivit căreia Parlamentul ordinar putea să atribuie prin voință legislativă obișnuită noi atribuții Consiliului Constituțional prin lege organică. Se deschidea, astfel, calea stabilirii a două categorii de atribuții ale Curții Constituționale: pe de-o parte, atribuții de esență constituțională, instituite prin voință constituantă exprimată prin vot calificat de 2/3 din numărul legiuitorilor constituanți și aprobată prin referendum național, iar, pe de altă parte, atribuții cu valoare de lege organică, posibil adoptate și printr-o ordonanță de urgență. A fost o scăpare a Comisiei constituționale de elaborare a proiectului de Constituție, care nu a sesizat eroarea de gândire constituțională, ori a fost un demers deliberat al acesteia, dar nefundamentat pe rigorile filosofiei constituționale? Înainte de a răspunde la această întrebare, pentru a rămâne în sfera obiectivității unui comentariu științific, trebuie să admitem că, în general, orice legiuitor poate să prevadă într-un act normativ că anumite dispoziții ale acestuia vor fi completate ulterior printr-o nouă voință legislativă. În privința atribuțiilor Consiliului Constituțional trebuia păstrată însă o prudență înțeleaptă pentru a nu se permite în viitor unei alte voințe politice să denatureze însăși ideea de control al constituționalității legilor prin suplimentarea interesată politic a competențelor instanței de contencios constituțional<sup>[5]</sup>.

Pe marginea acestui subiect, în literatura de specialitate s-a precizat că procedeu completării ulterioare a Constituției prin legi speciale (ordinare sau organice) este un procedeu juridic clasic și des utilizat ca o supapă permițând deschideri și soluții în cazuri neprevăzute sau greu de prevăzut în momentul elaborării normei constituționale<sup>[6]</sup>. Această opinie poate fi susținută fără rezerve. Nu este însă mai puțin adevărat – și acest lucru nu a fost subliniat nici în Adunarea Constituantă, nici în doctrină –, că atunci când există temerea că un organism are vocația, chiar prin atribuțiile sale, să devină în anumite conjuncturi politice sau instituționale, o supraputere, Legiuitorul constituant optează pentru enunțarea limitativă a competențelor acestuia, tocmai pentru a se păstra un echilibru ponderal al sistemului de guvernare. Importanța Consiliului Constituțional în echilibrarea raporturilor între puteri și rolul său în garantarea supremației Constituției erau și sunt incompatibile cu posibilitatea lejeră a unei majorități parlamentare de a suplimenta atribuțiile instanței de contencios constituțional. De altfel, în textul inițial al Legii nr. 47/1992 [art. 12 alin. (1)] s-a statuat că atribuțiile Curții sunt cele prevăzute expres și limitativ în Constituție.

Revenind la tezele pentru Consiliul Constituțional transpuse în art. 143 lit. k) din proiectul de Constituție, menționăm că textul respectiv, referitor la latitudinea Parlamentului de a suplimenta atribuțiile de natură constituțională ale Curții

Constituționale printr-o lege organică, a fost respins de legiuitorii constituuanți. Cert este că în forma adoptată de Adunarea Constituantă, textul respectiv nu a fost reținut.

Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a introdus în competența Curții Constituționale atribuția de a se pronunța asupra constituționalității tratatelor internaționale, de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională între autoritățile publice și de a îndeplini și alte atribuții prevăzute de legea sa organică. După cum se poate observa, intenția sau voința de a institui noi categorii de atribuții ale Curții Constituționale s-a menținut. Nu avem o explicație rațională asupra acestei poziții teoretice discutabile a Adunării Constituante derivate din 2003, decât de a-i acorda prin reverență doctrinară „scuza neatenției”.

[1] A se vedea alocuțiunea deputatului Gheorghe Frunda, în “Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante”, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 856.

[2] A se vedea alocuțiunea senatorului Ion Predescu, în „Geneza Constituției României...”, *op. cit.*, p. 868.

[3] A se vedea alocuțiunea deputatului Vasile Diacon, în „Geneza Constituției României...”, *op. cit.*, p. 969.

[4] Geneza Constituției României... , *op. cit.*, p. 873.

[5] În alocuțiunea sa, deputatul Mihai Carp a criticat ideea de completare prin legi organice a atribuțiilor Consiliului Constituțional arătând că „în tezele Constituției noastre este vorba de zece atribuții. Ca să fiu mai exact, nu este vorba de zece, este vorba de nouă plus „n” , pentru că, dacă observați, la litera j) – pentru noi este cel puțin curioasă această prevedere – se prevăd și orice alte atribuții care vor fi stabilite prin Constituție și lege. Deci, înseamnă că și în acest sens noi dăm un mandat care poate să mărească potențele acestui Consiliu Constituțional”. A se vedea Geneza Constituției României..., *op. cit.*, p. 865.

[6] Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Curtea Constituțională a României*, Ed. Albatros, București, 1997, p. 92.