

II. STUDII, ARTICOLE, OPINII

ASPECTE GENERALE ALE COMPETENȚEI ACTUALE A CURȚII CONSTITUȚIONALE

Ioan CHELARU și Cristian IONESCU

Abstract

„General aspects of the Constitutional Court's current jurisdiction”

The authors analyses the Constitutional Court's jurisdiction, as regulated by art. 146 of the Constitution.

The analysis includes author's commentary on the Court's attributions and their nature, on the constitutional review of laws exercised by the Constitutional Court, on normative acts subject to judicial review by the Court, considering the doctrine developed by important names in the field of law (I. Deleanu, C. Ionescu, I. Muraru, M. Constantinescu).

Concluding, the authors present brief explanations regarding the importance of the constitutional review and of the consolidation of the constitutional behavior of public authorities.

Keywords: Constitutional Court; the Court's jurisdiction; art. 146 of the Constitution, constitutional review of laws.

Competența Curții Constituționale (în continuare denumită Curtea) este configurată în art. 146 din Constituție, astfel cum a fost revizuită în anul 2003, ale cărei prevederi sunt dezvoltate de Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea instanței de contencios constituțional, republicată. Articolul 3 din acest act normativ prevede că atribuțiile instanței de contencios constituțional sunt cele stabilite de Constituție și de legea sa organică și că în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Curtea este singura în drept să hotărască asupra competenței sale. Această precizare a legii nu conferă Curții latitudinea de a-și suplimenta atribuțiile prin voința plenului său, sau de a le extinde pe cele existente la domenii pe care ar considera că le poate atrage în sfera sa de jurisdicție. Dreptul legal al Curții Constituționale de a hotărî asupra competenței sale se raportează strict la exercitarea atribuțiilor ce îi revin expres prin voința inițială a Adunării

Constituante și, ulterior, a legii sale de organizare și funcționare. De pildă, Curtea a constatat în Decizia nr. 67 din 27 aprilie 1999 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 30 iunie 1999) că nu intră în atribuțiile sale examinarea conformității dintre diferite dispoziții legale, ci numai concordanța acestora cu principiile și normele constituționale.

Potrivit art. 146 din Constituția României, republicată, „Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță 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 de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele 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;

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

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

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

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

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

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

l) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții.”

Cât privește controlul constituționalității legilor exercitat de către Curtea Constituțională, acesta poate fi atât *a priori*, cât și *a posteriori*. De asemenea, este un control concentrat (întrucât se exercită de o singură instituție), este abstract (se exercită pe calea acțiunii directe, fără existența unui litigiu dedus judecătii unei instanțe), dar poate fi și concret (se exercită cu ocazia judecării unui proces aflat pe rolul unei instanțe judecătorești). Când Curtea Constituțională este sesizată de

Avocatul Poporului, potrivit art. 146 lit. d), controlul de constituționalitate poate fi și abstract.

În legătură cu atribuțiile Curții, se impune precizarea, de principiu, că acestea sunt de natură constituțională și rezidă din enunțul constituțional potrivit căruia această autoritate publică este garantul respectării Constituției. Se înțelege că atribuțiile Curții Constituționale se raportează la această funcție fundamentală. Desigur, legea organică a Curții și Regulamentul ei de organizare și funcționare pot să cuprindă și alte atribuții legale ale acesteia, dar, în opinia noastră, fără o legătură directă cu scopul pentru care a fost înființată.

Acesta este motivul pentru care Legiuitorul constituant a intenționat să cuprindă în Legea fundamentală atribuțiile constituționale ale Curții, lăsând Parlamentului ca, printr-o procedură legislativă obișnuită, să prevadă și alte atribuții ale Curții Constituționale, dar care să nu decurgă din funcția constituțională a acesteia. De altfel, art. 146 din Constituția României, republicată, enumeră fără echivoc atribuțiile Curții, lăsând să se înțeleagă că aceasta exercită numai atribuțiile respective. În completarea textului constituțional aprobat în anul 1991, Legea nr. 47/1992 - în redactarea inițială - a statuat în art. 12 alin. (1) că sesizarea Curții Constituționale se poate face „pentru cazurile expres și limitativ prevăzute în art. 144”, devenit art. 146 după revizuirea Constituției în anul 2003.

La vremea respectivă, în literatura de specialitate s-a precizat că „înșiruirea expresă și limitativă a atribuțiilor Curții Constituționale constituie ea însăși un impediment în calea oricărei tentative de a trece dincolo de hotarul acestor atribuții”^[1].

Ulterior, textul art. 12 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 a fost modificat, legiuitorul renunțând la caracterul limitativ al enumerării atribuțiilor Curții Constituționale. Mai mult chiar, Legea nr. 590/2003 privind tratatele a prevăzut o nouă atribuție de natură constituțională a Curții, încălcând astfel voința suverană a Adunării Constituante. Mai târziu, prin Legea nr. 177/2010, art. 27 din Legea nr. 47/1992 a fost completat, în sensul extinderii atribuțiilor de control ale Curții Constituționale asupra hotărârilor parlamentare. Completarea art. 27 din legea organică a Curții Constituționale nu este o fraudă constituțională a legiuitorului, ci numai rezultatul voinței sale normative exprimate ca urmare a dispoziției constituționale permissive introdusă în Constituție cu ocazia revizuirii acesteia. Ne referim, desigur, la art. 146 lit. l) din Constituția României, republicată, potrivit căruia Curtea Constituțională îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea sa organică. În optica Adunării Constituante, atribuțiile Curții au fost limitativ stabilite în Constituție. Așadar, nicio altă activitate care trimitea la rolul Curții de garant al respectării Legii fundamentale nu putea fi exercitată de către această autoritate publică, în lipsa unei investiții constituționale exprese. Această optică a fost schimbată, în opinia noastră fraudulos, prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, care a completat art. 144 (devenit art. 146 prin renumerotarea Legii fundamentale, după revizuirea sa, cu lit. l), deja citată.

Din lectura textelor constituționale și legale care stabilesc atribuțiile Curții, rezultă că în competența acesteia intră, pe lângă controlul propriu-zis al unor acte ale Parlamentului și Guvernului sau al constituționalității tratatelor sau al altor acorduri internaționale ori al unor inițiative legislative exercitate de către cetățeni, și verificarea constituționalității unor proceduri care nu au legătură cu procesul legislativ.

Din analiza textelor constituționale și legale referitoare la competența Curții Constituționale, precum și din jurisprudența acesteia, rezultă că această autoritate publică jurisdicțională exercită un control de legalitate, ci nu unul de oportunitate^[2]. Curtea Constituțională statuează numai asupra problemelor de drept. Ca atare, în soluționarea cauzelor ce i-au fost remise, potrivit art. 146 din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să se limiteze la verificarea conformității constituționale a dispozițiilor legale cu a căror neconstituționalitate a fost sesizată. Curtea nu ar fi, de pildă, competentă să se pronunțe asupra necesității sociale a unei reglementări normative sau a implicațiilor sale, care nu sunt de natură juridică și nici, de pildă, asupra oportunității înființării unor comisii parlamentare speciale.

Curtea Constituțională nu ar fi competentă, cu ocazia exercitării controlului, să evidențieze necesitatea completării sau modificării actelor normative supuse controlului său de neconstituționalitate^[3].

Deopotrivă, Curtea Constituțională nu este competentă să interpreteze, la cerere, prevederile Constituției, întrucât această atribuție nu i-a fost stabilită prin Legea fundamentală. Considerăm că o astfel de atribuție nu i-ar putea fi conferită nici prin legea sa de organizare și funcționare.

Nu intră în atribuțiile sale de control și actele juridice de aplicare a regulamentelor parlamentare. Curtea a apreciat că nu are competența să exercite controlul de constituționalitate asupra modului de interpretare sau asupra modului de aplicare a regulamentelor Parlamentului^[4].

Se înțelege că nici autoritățile care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională nu au libertatea de a-i cere Curții să se pronunțe în alte cazuri decât cele prevăzute expres chiar în textele Constituției. În practica parlamentară, o asemenea interdicție a fost, însă, nu de puține ori încălcată, chiar dacă, în final, procedura de sesizare în acest sens a Curții nu s-a consumat^[5]. De asemenea, în exercitarea atribuțiilor sale de control, Curtea Constituțională nu este competentă să modifice sau să completeze dispozițiile legale a căror neconstituționalitate o constată. Cu alte cuvinte, Curtea se limitează doar la a constata neconcordanța unor prevederi legale cu anumite texte înscrise în Constituție. Altfel, ar însemna să se confere acestei autorități publice calitatea de „legiuitor pozitiv”. În calitate de garant al respectării Constituției, Curtea nu își poate asuma rolul de a crea, abroga sau de a modifica o normă juridică spre a îndeplini rolul de „legislator pozitiv”^[6].

Potrivit Constituției, ceea ce nu intră în sfera de competență a Curții Constituționale, chiar dacă privește conformitatea cu dispozițiile Constituției, intră

în sfera contenciosului administrativ, în sensul de litigiu de competența instanțelor judecătorești^[7]. Curtea a decis, în jurisprudența sa, că actele normative și individuale ale Guvernului, ministerelor și celorlalte autorități ale administrației publice, centrale sau, după caz, locale, indiferent de materia la care se referă, sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțele de contencios administrativ^[8].

În jurisprudența Curții s-a considerat, în mod constant, că în cadrul competenței sale, aceasta nu poate da o altă formulare textelor de lege pe care, printr-un control de constituționalitate, le-ar socoti nesatisfăcător redactate^[9]. În raport cu alte autorități jurisdicționale, Curtea Constituțională nu se poate substitui instanțelor în ceea ce privește calificarea unei situații de fapt^[10].

Curtea Constituțională nu are dreptul să-și asume, prin deciziile pe care le pronunță, rolul de legiuitor pozitiv, subrogându-se astfel funcției legiuitoare a Parlamentului, care, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituția României, republicată, este unica autoritate legiuitoare a țării^[11]. În îndeplinirea atribuțiilor sale, Curtea se poate pronunța numai asupra caracterului constituțional al reglementării ce face obiectul controlului său constituțional^[12].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis constant că aceasta este competentă să controleze numai constituționalitatea normelor juridice, nu și pe cea a actelor individuale^[13].

În ceea ce privește actele supuse controlului de constituționalitate, prevăzute de Legea fundamentală, precum și în Legea nr. 47/1992, acestea sunt: legile adoptate de Parlament, atât înainte de promulgare, cât și cele intrate în vigoare, inclusiv legile de revizuire a Constituției; tratatele ori alte acorduri internaționale; regulamentele celor două Camere legislative și hotărârile parlamentare; ordonanțele Guvernului; inițiativele de revizuire a Constituției (indiferent de inițiator) și inițiativele legislative prezentate de către cetățeni.

În condițiile în care sistemul de drept este structurat pe trepte ierarhice, între care există raporturi clare de subordonare, se ridică problema aplicării directe a dispozițiilor constituționale, în condițiile în care Adunarea legiuitoare „a omis” să convertească o normă constituțională într-un act legislativ ordinar. Problema este identică în situația în care Curtea Constituțională ar declara anumite dispoziții cuprinse într-o lege sau ordonanță, ca fiind neconstituționale. Care este, într-o asemenea ipoteză, norma aplicabilă pentru judecător, într-un caz pe care îl are de soluționat, iar Parlamentul sau, după caz, Guvernul sunt inactive normativ? Întrebarea este pe deplin justificată, întrucât art. 124 alin. (1) din Constituția României, republicată, stabilește cu valoare de principiu că justiția se înfăptuiește în numele legii, or, în cazul evocat, legea lipsește. Pe de altă parte, vechiul Cod civil prevedea în art. 3 că judecătorul care va refuza de a judeca, sub cuvânt că legea nu prevede, sau că este întunecată sau neîndestulătoare, va putea fi urmărit ca culpabil de denegare de dreptate. O reglementare asemănătoare găsim și în noul Cod civil, care prevede în art. 1 alin. (2) că în cazurile neprevăzute de lege se aplică

uzanțele, iar în lipsa acestora, dispozițiile legale privitoare la situații asemănătoare, iar când nu există asemenea dispoziții, principiile generale ale dreptului.

În legătură cu problema obligației instanțelor judecătorești de aplicare directă a dispozițiilor constituționale, atunci când nu există reglementare legală sau când a fost constatată neconstituționalitatea reglementării legale existente, Curtea a admis că aplicarea directă, în astfel de situații, a prevederilor constituționale nu numai că este corectă, dar este și pe deplin necesară. De altfel, Constituția este tot o lege, iar judecătorul nu poate susține că „nu există reglementare legală”. Articolul 73 alin. (1) din Constituția României, republicată, este clar: „Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare”^[14]. Deși legile constituționale au un domeniu strict de reglementare (revizuirea Constituției), ele se încorporează în corpul Constituției ca atare. Într-un sens mai larg și convențional, se poate admite chiar că Legea fundamentală este, prin conținutul și esența ei, un act constituțional. Așa fiind, rezultă cu claritate că dispozițiile constituționale pot și trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanțele judecătorești atunci când legiuitorul nu a adoptat legi prin care să se procedeze la detalierea reglementării constituționale. Adoptarea de către legiuitor a unor astfel de legi este, de regulă, necesară, dar absența lor nu poate împiedica aplicarea imediată a voinței legiuitorului constituant^[15].

Există o situație aparte, atunci când se impune aplicarea unei dispoziții legale vădit neconstituționale, dar a cărei neconstituționalitate nu a fost încă constatată formal, prin procedură jurisdicțională de către Curtea Constituțională. Astfel de dispoziții beneficiază de o prezumție relativă de constituționalitate, iar instanța de judecată nu are dreptul să constate ea însăși caracterul neconstituțional al unor astfel de dispoziții legale, întrucât Curtea este unica autoritate de jurisdicție în materie de constatare a neconstituționalității legilor. Iată deci că într-o atare situație, instanța de judecată nu are dreptul să înlăture textul legal vădit neconstituțional în favoarea aplicării directe a unei dispoziții constituționale. Într-o speță asemănătoare, Senatul României (Senatul) a aplicat două reglementări legale vădit neconstituționale care beneficiau de prezumția de constituționalitate [art. 24 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și art. 173 din propriul regulament] și a respins prin hotărâre cererea de încuviințare a reținerii și arestării unui senator. Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea acestei hotărâri, dar în decizia sa nu a amintit nimic de faptul că Senatul a adoptat aceea hotărâre aplicând două texte care beneficiau de prezumția de constituționalitate. Decizia Curții, discutabilă pe fond, a anulat prezumția relativă de constituționalitate a două texte legale, fără să le constate explicit caracterul neconstituțional.

În practica sa jurisdicțională, Curtea Constituțională a decis, cu valoare de principiu, că pentru aceleași rațiuni, dispozițiile constituționale pot și trebuie să fie aplicate în mod direct de către instanțele judecătorești și în cazul în care anterior a fost constatată neconstituționalitatea prevederilor legale existente, iar legiuitorul

nu a procedat încă la modificarea sau abrogarea, după caz, a acelor prevederi legale^[16].

Deși dispozițiile Legii fundamentale referitoare la competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității anumitor categorii de acte adoptate de Camerele legislative, separat sau reunite în ședință comună, sunt clare, această autoritate a fost sesizată uneori să verifice constituționalitatea altor acte decât cele menționate expres în art. 146 din Constituție. În astfel de situații, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat pe fondul sesizărilor, constatând doar că nu sunt de competența sa^[17].

În literatura de specialitate s-a pus problema, ipotetic și ca speță de dezbateri la seminar, dacă Curtea Constituțională ar fi competentă – în calitatea sa de garant al supremației Constituției – să controleze și, după caz, să sancționeze „comportamentul neconstituțional” al oricărei autorități publice în exercițiul atribuțiilor sale^[18]. Problema ridicată nu este ruptă de realitate. Nu puține au fost situațiile când Președinții României li s-au adus acuze din partea unor grupuri parlamentare, partide, organizații neguvernamentale, oameni politici, jurnaliști, că au avut, cu diferite ocazii, un comportament neconstituțional. Unele dintre aceste acuze au fost convertite procedural în sesizări adresate Curții Constituționale, în virtutea art. 146 lit. e) din textul Constituției revizuite în 2003. Curtea Constituțională a soluționat astfel de sesizări, confirmând în deciziile pronunțate existența unor conflicte juridice de natură constituțională între Președintele României și unele autorități publice. În alte decizii, Curtea Constituțională nu a constatat astfel de conflicte și a reținut că Președintele României beneficiază de imunitate pentru opiniile sale politice și că acestea nu pot da naștere prin ele însele la conflicte juridice de natură constituțională. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică, referitoare la alte autorități publice, nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorități publice. În opinia Curții, părerile sau propunerile privind modul cum acționează o anumită autoritate publică, chiar critice fiind, nu declanșează blocaje instituționale. Reținând aceste lucruri, Curtea dovedește că nu are voința sau aptitudinea teoretică să facă distincția între opinii politice – pentru care Președintele României nu este ținut să răspundă juridic – și declarații politice, care au un alt conținut. De asemenea, opiniile politice nu pot fi confundate mecanic cu păreri, propuneri, judecăți de valoare ș.a.m.d. În doctrina constituțională occidentală, ca și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, exonerarea de răspundere juridică a membrilor Parlamentului pentru opiniile politice exprimate – aplicabilă și Președintelui României – nu este absolută și nu acoperă cazurile în care parlamentarii recurg în dispute personale la injurii, ultraj, jicniri etc. sub adăpostul imunității.

În doctrina de drept constituțional s-a precizat cu temei că, într-un stat de drept, controlul constituționalității este una dintre formele importante nu numai de

verificare, dar și de consolidare a comportamentului constituțional al autorităților publice, categorie ce se definește prin ea însăși^[19].

Cum problematica competenței Curții Constituționale nu poate fi epuizată într-un articol de mici dimensiuni, cum este și acesta, orice expunere teoretică este în substanța sau prin natura sa o invitație la dialog, în spiritul loialității liber asumate față de principiul obiectivității analizei doctrinare. În această cheie este conceput și demersul nostru consacrat aspectelor generale ale competenței Curții Constituționale.

[1] I. Deleanu, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 218.

[2] A se vedea C. Ionescu, *Competența și actele Curții Constituționale*, în "Studii de drept românesc" nr. 1-2/1996.

[3] Dec. C.C. nr. 317 din 13 aprilie 2006, publicată în M. Of. nr. 446 din 23 mai 2006.

[4] Dec. C.C. nr. 196 din 28 aprilie 2004, publicată în M. Of. nr. 417 din 11 mai 2004.

[5] Într-un caz singular, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională, în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, pentru a se pronunța în legătură cu încălcarea de către forul legislativ a obiecțiilor de neconstituționalitate ale unei legi, formulate de Curte printr-o decizie anterioară, deși sesizarea în sine nu conținea obiecții de neconstituționalitate ale șefului statului față de legea adoptată de Parlament și prin care se asigura că dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale au fost puse de acord cu prevederile constituționale (a se vedea Dec. C.C. nr.59 din 18 iulie 2005, publicată în M. Of. nr.653 din 22 iulie 2005).

[6] Dec. C.C. nr. 27/1996, publicată în M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996.

[7] Dec. C.C. nr. 37 din 6 iulie 1993, publicată în M. Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993.

[8] *Ibidem*.

[9] Dec. C.C. nr. 1/1992, publicată în M. Of. nr. 178 din 26 aprilie 1992.

[10] Dec. C.C. nr. 56/1994, publicată în M. Of. nr. 156 din 26 aprilie 1994.

[11] A se vedea Dec. C.C. nr. 99 din 14 februarie 2008, publicată în M. Of. nr. 154 din 28 februarie 2008.

[12] A se vedea Dec. C.C. nr. 45 din 10 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 182 din 18 mai 2008.

[13] A se vedea Dec. C.C. nr. 10 din 24 ianuarie 1995, publicată în M. Of. nr. 74 din 25 aprilie 1995.

[14] Dec. C.C. nr. 186 din 18 noiembrie 1999, publicată în M. Of. nr. 213 din 16 mai 2000.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*.

[17] A se vedea, de pildă, Dec. C.C. nr. 17/2000 privind constituționalitatea Hotărârii Camerei Deputaților nr. 25 din 1 septembrie 1999 pentru alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor Camerei Deputaților, publicată în M. Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000.

[18] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 219.

[19] I. Muraru, M. Constantinescu, *Curtea Constituțională a României*, Ed. Albatros, București, 1997, p. 82.