

Daniela VALEA

**SISTEMUL
DE CONTROL AL
CONSTITUȚIONALITĂȚII
DIN ROMÂNIA**

Universul Juridic
București
-2010-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2010, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

VALEA, DANIELA

Sistemul de control al constituționalității în România /

Daniela Valea. - București : Universul Juridic, 2010

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-309-9

342.4(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

CUVÂNT ÎNAINTE

Demersul științific pornește de la ideea generoasă în virtutea căreia controlul de constituționalitate reprezintă o garanție a supremației Constituției. În același timp, controlul de constituționalitate este un proces care înglobează o serie de elemente care participă la verificarea conformității cu Constituția a legilor, a altor acte normative, precum și a altor încălcări a normelor de conduită socială. Astfel, se atribuie controlului de constituționalitate două sensuri: într-un prim sens acesta privește o activitate organizată de verificare a respectării Constituției; într-un alt sens reprezintă o instituție a dreptului constituțional care cuprinde ansamblul normelor juridice având ca obiect de reglementare organul sau organele competente, procedura de urmat și măsurile necesare realizării acestei proceduri. În acest context, autoarea se oprește asupra supremației Constituției, pe care o privește ca un fundament al statului de drept, considerând că sistemul de control al constituționalității, ca formă de control rezultată din instituționalizarea exercitării puterii de stat, este un element component al sistemului statal nu numai necesar ci, mai mult decât atât, deosebit de important. Tocmai de aceea, se subliniază că, încă din perioada interbelică, controlul de constituționalitate era considerat drept pavăza cea mai puternică față de greșelile și abuzurile puterii legiuitoare.

Lucrarea este formată din două părți, prima fiind alocată prezentării și analizării conceptului de control de constituționalitate și a evoluției acestuia, atât în România cât și în alte sisteme de drept, iar cea de-a doua parte, organizării și funcționării sistemului de control al constituționalității din România (cadru instituțional de exercitare a controlului de constituționalitate și exercitarea efectivă a acestuia).

Autoarea prezintă cu o deosebită acribie organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, toate atribuțiile acesteia, actele Curții Constituționale, prilej de a întreprinde o minuțioasă și exhaustivă analiză. Excepția de neconstituționalitate se bucură, în cadrul lucrării, de o atenție aparte, pentru examinarea căreia se face apel la o bogată literatură de specialitate și la jurisprudența Curții Con-

stituționale, fiind prezentate: subiecții care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională și procedura de sesizare (inclusiv de către Avocatul Poporului), aspectele procedurale ale exercitării controlului de constituționalitate pe această cale, soluțiile Curții Constituționale și efectele deciziilor emise de aceasta.

Un merit incontestabil al lucrării îl constituie faptul că prezintă o sinteză a practicii Curții Constituționale, atât în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, cât și a celui *a posteriori*.

Combinând în mod fericit exigențele teoretice cu cele practice, într-un stil clar, concis, lucrarea oferă premise suficiente pentru a o transforma într-un instrument util oricărui specialist în drept și nu numai.

Prof. univ. dr. Ioan VIDA

PARTEA I

CAPITOLUL I CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII – GARANȚIE A SUPREMAȚIEI CONSTITUȚIEI

§. 1.1. Noțiunea de control de constituționalitate

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, prin control se înțelege atât „o analiză permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații, pentru a urmări mersul și pentru a lua măsurile de îmbunătățire”, cât și „stăpânire, dominație”¹, respectiv *puterea de a lua decizii*².

Conceptul de *control* a fost strâns legat de cel de *putere publică* încă de la apariția acestuia. Pe măsura conturării unui sistem reprezentativ de conducere, a conturării conceptului de suveranitate și de legalitate, primul sens al cuvântului „control” a devenit o adevărată *instituție juridică*.

Astfel, în context juridic, prin control se înțelege *verificarea conformității unei decizii, a unei situații sau a unui comportament etc.*, indiferent dacă această verificare este legată de un organ public, de un particular sau de un act³.

Controlul, ca ansamblu de mijloace, metode și instrumente de natură a preveni și sancționa abaterile și încălcările regulilor de con-

¹ A se vedea *Dicționarul explicativ al limbii române*, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998, p. 221.

² A se vedea *Macmillan English Dictionary*, Bloomsbery Publishing Plc., Londra, 2002, p. 303 (trad. n.).

³ A se vedea Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 7^e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 2006, p. 233 (trad. n.).

duită socială, a devenit un element component al sistemului etatic, indisolubil legat de funcționarea acestuia.

În cadrul diverselor forme de control inerente instituționalizării exercițiului puterii publice (de exemplu, controlul de legalitate, controlul parlamentar, controlul jurisdicțional, controlul de oportunitate, controlul financiar etc.), *controlul constituționalității* ocupă un loc aparte și are un scop special – asigurarea supremației Constituției, ca lege fundamentală a unui stat – și consecințe deosebite și complexe.

Încă de la începutul conturării *sistemului de control al constituționalității*, acest control a fost strâns legat de exprimarea și garantarea intangibilității voinței publice generale. Nu este de mirare că s-a pornit de la ideea că acest tip de control – de constituționalitate – reprezintă o modalitate de „punere în aplicare a principiului separației dintre puterea constituantă și puterea constituită. Pentru ca acest principiu al separației să nu rămână o simplă vorbă în vânt, trebuie ca puterile constituite să nu poată ignora, modifica sau altera voințele puterii constituante fără a suporta consecințele. Cu alte cuvinte, trebuie să existe un control al puterii constituite și acest control poate fi exercitat chiar de însăși puterea constituantă, adică de popor. Este acel tip de control al cărui drept de exercitare decurge din dreptul la rezistență la opresiune, drept natural și imprescriptibil al omului” (art. 2 din Declarația omului și cetățeanului din 26 august 1789)¹.

Abordarea problematicii controlului de constituționalitate (origini, fundament, scop, metode, conturarea unui sistem) se poate face pornind de la două întrebări:

1. oare poate fi justificată existența controlului constituționalității?
2. și, dacă da, în a cui competență trebuie dată exercitarea acestui control?

Din analiza sistemelor constituționale, a jurisprudenței și a literaturii de specialitate, rezultă clar că răspunsul (ce se impune) la prima întrebare este „da”.

Dar, răspunsul la cea de-a doua întrebare s-a dovedit a fi puțin mai complicat, deoarece de-a lungul timpului și-au găsit aplicarea diferite soluții.

¹ A se vedea Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 97 (trad. n.).

Conturarea unui sistem de control de constituționalitate, a unei *justiții constituționale*, cu adevărat reprezintă un proces complex, lung, cu un parcurs anevoios, în cadrul căruia concepte precum „*putere publică*”, „*voință generală*”, „*legalitate*”, „*stat*”, „*constituție*”, „*supremație a constituției*”, „*lege*” se determină succesiv și se intercondiționează.

Rezultatul acestui proces constă în conturarea unui sistem de control al constituționalității, respectiv a aceluia ansamblu de elemente componente dependente între ele și care formează un întreg organizat circumscriind activitatea de verificare a conformității cu Constituția – ca expresie generică a voinței generale. Ca orice alt sistem, și cel al controlului constituționalității încorporează teorii, principii, metode, o structură organizatorică, instrumente, obiective, rezultate.

§. 1.2. Constituția. Supremația Constituției. Protecția supremației Constituției

§. 1.2.1. Cadrul general al apariției Constituției

Premisa apariției controlului de constituționalitate și conturarea unui sistem de control al constituționalității este necesitatea de a garanta „supremația legii”, respectiv „supremația Constituției”.

Nevoia de autoritate a dat naștere unei puteri de comandă care a evoluat într-un „*instrument de organizare și conducere a societății*”¹, ceea ce presupune o „*entitate distinctă de guvernanți temporari*”².

Astfel, „*este general admis faptul că o societate umană poate să existe, să se dezvolte și să se impună numai în structuri organizate, iar structura care s-a impus, a rezistat și rezistă, fiind practic de neabandonat, este statul*”³.

¹ A se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. a 12-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 3.

² A se vedea Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 117.

³ A se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 2.

Cu alte cuvinte, statul¹ reprezintă forma cea mai complexă de organizare a unei societăți umane. A apărut pe o anumită treaptă a evoluției societății umane, din rațiuni multiple, dintre care cele mai des menționate sunt: necesitatea apariției unei autorități (conduceri) în cadrul societății; diferențierea dintre guvernanți și guvernați².

Astfel, statul poate fi considerat o organizație umană, întemeiată pe un număr de reguli de drept, organizație în cadrul căreia se desfășoară activitatea în vederea satisfacerii unor interese publice determinate³.

Iar ansamblul acestor norme de drept, în forma lor cea mai generică și sistematizată, formează *Constituția, legea fundamentală*⁴ a unui stat.

Astăzi este de neconceput un stat modern în absența legalității, respectiv a obligației tuturor de a respecta *legea*. Iar, între legi, una, Constituția, este supremă⁵ în sistemul de drept al unui stat⁶.

¹ Se consideră că termenul „stat” a fost utilizat pentru prima dată într-o accepțiune modernă, în lucrarea „Principele” de către Niccolo Machiavelli, lucrare în care autorul consideră că „toate statele, toate stăpânirile care au avut și au autoritate asupra oamenilor au fost și sunt sau republici sau principate” – a se vedea Niccolo Machiavelli, *Principele*, Ed. Minerva, București, 1995, p. 4.

² A se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 3.

³ A se vedea Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. I, p. 115.

⁴ Considerarea Constituției „legea fundamentală” a unui stat are două consecințe: 1. că toate celelalte legi interne ale statului trebuie să i se supună, trebuie să fie, prin conținut, constituționale; 2. exprimă, sub aspect juridic, suveranitatea statului – a se vedea Gheorghe C. Mihai, *Fundamentele dreptului. Teoria izvoarelor dreptului obiectiv*, vol. III, Ed. All Beck, București, 2004, p. 114.

⁵ A se vedea Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român – tratat*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2003, p. 221.

⁶ Cuvântul „constituție” își are originea în latinescul *constitutio* care înseamnă „așezare cu temelie”, „starea unui lucru”. În perioada Imperiului Roman cuvântul „constitutio” a fost utilizat pentru a desemna *legile care emanau de la împărat* – chiar dacă nu toate se refereau la organizarea și funcționarea statului. În perioada Evului Mediu, termenul *constitutio* a fost deseori utilizat pentru a desemna anumite *reguli monahale*, iar apoi din ce în ce mai frecvent, cu sensul de *lege*. Abia în secolul al XVIII-lea, termenul „constituție” începe să fie utilizat într-un sens apropiat celui care îi este atribuit azi, respectiv *acea lege care, reglementând organizarea și funcționarea statului, limitează puterea monarhului și garantează anumite drepturi și libertăți fundamentale individului*. Astfel, termenul constituție nu mai este folosit în legătură cu

Așa cum s-a susținut și în doctrina română încă de la începutul secolului al XX-lea, Constituția este legea fundamentală a unui stat, ceea ce implică și faptul că „o Constituție trebuie să cuprindă numai principiile fundamentale ale organizației unui stat, temelia pe care se clădește edificiul social, acele norme de drept care construiesc baza acestui așezământ. Și aceste principii trebuie să fie de așa fel încât să corespundă nu numai cu starea actuală, ci mai ales cu dezvoltarea în viitor a societății”¹.

Profesorul George Alexianu susținea: „Constituția unui popor trebuie să fie în raport cu felul de viață și cu structura intimă a aceluia popor”².

Treptat, s-a format convingerea că numai o constituție scrisă, prin precizia și claritatea ei, poate fi o armă de luptă eficace împotriva abuzurilor puterii absolutiste, afirmându-se tot mai pregnant necesitatea unei constituții rigide³ și asigurarea supremației ei față de orice altă normă juridică.

§. 1.2.2. Supremația Constituției – fundament al statului de drept

Existența justiției constituționale are ca premisă fundamentală „supremația legii”, iar după apariția constituțiilor scrise, „supremația Constituției”.

orice lege, ci doar pentru a desemna o lege fundamentală – a se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 71.

¹ A se vedea Andrei Rădulescu, *Puterea judecătorească*, în „*Noua Constituție a României. 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român*”, Tipografia Cultura Națională, București, 1922, p. 195.

² A se vedea George Alexianu, *Studii de drept public*, Institutul de arte grafice „Vreamea”, București, 1930, p. 43.

³ O constituție rigidă este acea constituție a cărei modificare cere proceduri mai complexe decât acelea prevăzute pentru emiterea unei legi ordinare – a se vedea Mario G. Losano, *Marile sisteme juridice. Introducere în dreptul european și extraeuropean*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 89.

Chiar și înainte de existența unei constituții – în sensul modern al cuvântului –, la baza tuturor sistemelor de drept a stat fie respectul datorat unei „*legi superioare*” (Antichitate), fie preeminența regulilor dreptului natural asupra regulilor dreptului pozitiv (Evul Mediu)¹, fie preeminența „*legii scrise*” asupra „*legii nescrise*” și, ulterior, preeminența „*Constituției – lege fundamentală*” asupra celorlalte legi.

Constituția poate fi definită ca fiind *legea fundamentală* a unui stat, adică „*legea cu forță juridică superioară tuturor celorlalte legi care reglementează în mod sistematic atât principalele structuri social-economice, cât și cele ale organizării și funcționării statului, garantează drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor și stabilește îndatoririle corespunzătoare acestor drepturi*”².

Astfel, Constituția se găsește pe o poziție superioară în raport cu celelalte norme juridice în cadrul ordinii de drept ierarhizate, care nu este astfel „*un sistem de norme de drept aflate pe același plan, egale, ci o construcție în trepte din mai multe straturi*”³.

Preeminența Constituției asupra celorlalte legi are ca și premisă „*supremația*” acesteia. Supremația Constituției reprezintă acea „*trăsătură a Constituției care o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat și face din legea fundamentală sursa tuturor reglementărilor din acel stat (...). Supremația Constituției este o noțiune complexă, în conținutul căreia se cuprind trăsături și elemente (valori) politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a constituției nu numai în sistemul de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei țări*”⁴.

Supremația Constituției este consecința mai multor factori: Constituția legitimează puterea și conferă autoritatea guvernanților, determină competențele autorităților publice, reglementează rapor-

¹ A se vedea Ion Deleanu, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 19.

² A se vedea Tudor Drăganu, *op. cit.*, vol. I, pp. 7-31; Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 40.

³ A se vedea Hans Kelsen, *Teoria pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 272.

⁴ A se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu în *Constituția României – comentariu pe articole*, coordonatori Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și alți autori, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 18.

turile dintre stat și cetățeni consacrand drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale acestora, conturează valorile politice, ideologice care stau la baza organizării și funcționării sistemului politic, fundamentează și garantează ordinea de drept și reprezintă reperul decisiv pentru aprecierea validității tuturor actelor și faptelor juridice¹.

Astăzi, supremația Constituției reprezintă un „*adevăr universal valabil*” acceptat de dreptul constituțional modern², și nu numai.

Mai nou, în doctrină au fost menționate și alte fundamente ale justiției constituționale: voința generală³; democrația sau apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului⁴; declinul reprezentării politice, bazate pe afirmarea protecției drepturilor omului și pe limitarea puterii⁵.

§. 1.2.3. Protecția supremației Constituției – scopul sistemului controlului de constituționalitate

Atunci când a apărut conceptul de *supremație a constituției*, s-a pus și problema protejării acesteia, astfel că s-au conturat diferite mijloace și procedee de asigurare a respectării constituției: îndatorirea fundamentală de a respecta constituția, rigiditatea constituțională, controlul general al respectării constituției, justiția constituțională (și, subsecvent acestui concept, controlul constituționalității legilor), garanțarea „supremației Constituției” devenind și obiectivul sistemului de control al constituționalității.

¹ A se vedea Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român – tratat*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2003, p. 221.

² A se vedea Sorin Popescu, Elena Simina Tănăsescu în *Constituția României – comentariu pe articole*, coordonatori Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu și alți autori, p. 1475.

³ „*Legea adoptată nu exprimă voința generală decât dacă respectă Constituția*” – a se vedea Philippe Blachér, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, Presses Universitaire de France, Paris, 2001 (trad. n.).

⁴ A se vedea Claudia Gilia, *Teoria statului de drept*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 267, p. 268.

⁵ A se vedea Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, *Teoria generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 646.

În literatura de specialitate s-a susținut că „*dacă admitem supremația materială sau formală a constituției (...) este absolut necesar să se instituționalizeze și mijloacele adecvate de sancționare a actelor de violare a constituției. Altminteri, constituția rămâne doar un element decorativ în arhitectura statului de drept, iar principiul supremației constituției doar un pretext de retorică*”¹.

Gradul mare de stabilitate specific unei constituții scrise contribuie la afirmarea principiilor statului de drept. Pentru a asigura stabilitatea constituției, s-a recurs la conceptul de „rigiditate constituțională” ceea ce presupune un ansamblu de mijloace și procedee specifice de modificare a acesteia.

Dar, rigiditatea constituțională nu trebuie să devină un scop în sine, ci trebuie să reprezinte o garanție a stabilității constituției².

Garanție a supremației constituției, controlul constituționalității este „*pavăza cea mai puternică față de greșelile și abuzurile puterii legiuitoare*”³.

Astăzi, justiția constituțională este definită ca fiind „*un ansamblu de instituții și tehnici, grație cărora este asigurată, fără restricții, supremația Constituției*”⁴.

Controlul constituționalității a fost definit ca fiind „*ansamblul dispozițiilor normative, prin care se organizează verificarea conformității cu constituția, atât a fiecărei legi, în totalitatea ei, cât și a fiecărei prevederi dintr-o lege și, drept consecință, înlăturarea legii sau a*

¹ A se vedea Ion Deleanu, *Sancțiunea supremației constituției*, în revista Dreptul nr. 7-8/1991, p. 21.

² A se vedea Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 337.

³ A se vedea Alexandru Văleanu, *Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat*, Tipografia „Ion C. Văcărescu”, București, 1936, p. 45.

⁴ A se vedea Olivier Duhamel, Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 1992, p. 556 (trad. n.). Într-o manieră asemănătoare a fost definită și ca fiind „*ansamblul instituțiilor și tehnicilor prin care este asigurată supremația Constituției*”, cu mențiunea că noțiunea de „justiție constituțională” nu trebuie confundată cu cea de „control de constituționalitate”, acesta fiind doar o singură procedură – a se vedea Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 623.

*dispoziției dintr-o lege, a cărei neconformitate cu constituția a fost constatată*¹.

Controlul de constituționalitate este susceptibil de două sensuri. Într-un prim sens, poate fi definit ca o *activitate* organizată de verificare a respectării conformității legii cu Constituția². Într-un al doilea sens, reprezintă și o *instituție* a dreptului constituțional, constând în ansamblul regulilor având ca numitor comun același obiect de reglementare³, respectiv organul sau organele competente, procedura de urmat și măsurile necesare realizării acestei proceduri⁴.

Controlul constituționalității este considerat o consecință și o garanție a supremației Constituției care, prin conținutul și poziția sa, comandă întregului drept⁵.

În literatura franceză de specialitate s-a susținut că „*existența controlului de constituționalitate al legii postulează supremația Constituției asupra legii și necesitatea de a asigura această supremație prin acțiunea unui organ competent cu exercitarea acestui control*”⁶.

Controlul de constituționalitate poate fi definit ca fiind conceptul ce reunește normele, mijloacele, metodele și instrumentele de verificare și constatare a conformității prevederilor normative și activității unor instituții publice cu legea fundamentală a statului în scopul asigurării și garantării supremației acesteia.

¹ A se vedea Mircea Lepădătescu, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1974, p. 9.

² A se vedea Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 75.

³ A se vedea Gheorghe Iancu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 40.

⁴ A se vedea Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 68, p. 70.

⁵ A se vedea Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, *Drept parlamentar*, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 250.

⁶ A se vedea Guillaume Drago, *Le Conseil Constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, în *Revue du droit public* nr. 1/2006, p. 45 (trad. n.).

§. 1.3. Evoluția controlului de constituționalitate

§. 1.3.1. Controlul politic de constituționalitate – prima formă de control practică

§. 1.3.1.1. Considerații generale privind controlul politic de constituționalitate

Formele „embrionare” ale controlului de constituționalitate apar odată cu cristalizarea regimului constituțional.

Formele incipiente de control al constituționalității sunt forme de *control politic*. Se circumscriu raporturilor de putere existente între *monarh*, ca șef al statului (și de cele mai multe ori, unicul deținător al puterii legislative) și *adunările de stări* (care evoluează ulterior în adunările reprezentative sau parlamentele moderne)¹.

Odată cu evoluția adunărilor reprezentative și întărirea rolului acestora în exercitarea puterii de stat, acestea au început să-și aroge un drept de a se pronunța asupra modului în care monarhul își respecta angajamentele luate și respecta legea (la început sub forma obiceiurilor, a cutumelor, apoi și a legii scrise).

Controlul politic se fundamentează pe trei piloni: raportul dintre „dreptul divin” (devenit drept natural) și dreptul pozitiv (legile făcute de om), respectul legii și necesitatea legii (Constituției) scrise².

Dar, apariția *constituțiilor scrise* marchează un moment important în evoluția controlului de constituționalitate, în special, cu privire la „ținta” controlului.

Parlamentul devine ținta controlului de constituționalitate din momentul în care Constituția scrisă i-a conferit competențe în legislație și aceste competențe au fost strict reglementate. Inițial, controlul exercitat asupra legilor elaborate și emise de către Parlament este tot un *control politic*, dat în competența unui organ politic, care a trebuit

¹ A se vedea Cristian Ionescu, *Controlul politic al constituționalității legilor. De la practica medievală la epoca modernă*, în Revista de drept public, nr. 1/2006, p. 4.

² A se vedea Jerre S. Williams, *Constitutional analysis in a nutshell*, West Publishing Co, St. Paul, Minnesota, 1979, pp. 2-4.

să aibă același caracter reprezentativ, ca și puterea legiuitoare¹. Pot fi avute în vedere două modalități: *autocontrolul* (când procedurile de control se efectuează chiar în cadrul structurii Parlamentului, eventual de către Camera parlamentară superioară) și *controlul politic propriu-zis* (când controlul este încredințat unui organ politic organizat pe lângă Parlament).

Controlul politic este o consecință a raporturilor de putere publică născută și stabilită între deținătorii acesteia. Dacă într-o primă fază a fost o consecință a tendințelor de limitare a puterii, apoi devenind parte integrantă a mecanismului de legiferare, ulterior a devenit atribuția încredințată exclusiv unui organism eminent politic. Organul politic căruia îi este încredințat controlul de constituționalitate este fie o componentă a adunării legislative (una dintre cele două Camere parlamentare, în cazul Parlamentelor bicamerale), fie un organ special înființat, ales sau numit de către puterea legislativă (de exemplu, Senatul Conservator francez înființat prin Constituția anului VIII și reglementat și prin Constituția din 14 ianuarie 1852, iar pentru România – Comisia Centrală de la Focșani, Consiliul Legislativ, Corpul Ponderator care poate fi considerat precursorul Senatului, Camera parlamentară superioară). Controlul exercitat prin intermediul unui asemenea organ este un *control preventiv* și, de regulă, neaccesibil direct cetățenilor.

Tocmai datorită legăturii mult prea strânse cu adunarea reprezentativă, un asemenea organism nu s-a bucurat niciodată de o reală independență, iar existența acestei independențe este tocmai cheia veridicității și succesului unui control de constituționalitate.

La această critică la adresa controlului exercitat de un organ politic, se pot adăuga și altele: astfel reglementat, un asemenea organ instituit în afara autorității legislative prezintă un risc mult prea mare să devină „chiar autoritatea supremă în stat” sau eventual o a treia

¹ De exemplu, „Consiliul Bătrânilor” reglementat de Constituția franceză din 22 august 1795, Senatul Conservator reglementat prin Constituția franceză din 1799, Senatul reglementat de Constituția franceză din 1852, „Consiliul de cenzori” reglementat de Constituția Statului Pennsylvania din 28 septembrie 1776 – a se vedea Florin Bucur Vasilescu, *Constituționalitate și constituționalism*, Ed. Național, pp. 191-193; Cristian Ionescu, *art. cit.*, pp. 13-17.

Cameră a Parlamentului, ceea ce nu este compatibil cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat; reprezentativitatea unui asemenea organ nu este una reală; controlul constituționalității este totuși un control de natură jurisdicțională, iar un organ politic nu este în măsură să se achite de o asemenea sarcină¹.

Un asemenea control asupra Parlamentului s-a dovedit, de cele mai multe ori, ineficient și chiar impracticabil, deoarece, în primul rând, mai ales în secolul al XIX-lea, atât parlamentele, ca „*autorități purtătoare a suveranității naționale*”, cât și legile, ca „*manifestări ale voinței generale*”, sunt încă „*instituții sacrosancte*”². Parlamentul este privit ca „*exponentul voinței generale*”, iar legea, expresia acestei voințe, „*nu poate fi decât în acord cu voința generală, ceea ce o face infailibilă și, deci, incontrolabilă*”³. În al doilea rând, natura politică a acestui organ exclude din start independența lui, aspect esențial, fără de care existența controlului nu se mai justifică.

Statul în care controlul politic și-a găsit consacrarea deplină este Franța, unde totdeauna s-a manifestat o deosebită reticență față de controlul jurisdicțional, atât de puternică, încât atunci când controlul politic a eșuat, s-a trecut direct la controlul politico-jurisdicțional.

Deoarece de cele mai multe ori s-a dovedit ineficient și nu a fost niciodată suficient, necesitatea respectării unor valori și reguli precum libertate, egalitate, drept, reprezentativitate, separația puterilor, legalitate și, în final, supremația Constituției, a generat alte mecanisme de protecție a lor.

Odată cu conturarea clară a celei de-a treia componente a puterii de stat, cea judecătorească, și asumarea de către judecător a rolului de „a împărți dreptatea” și de a sancționa orice încălcare a legii, puterea judecătorească și-a asumat treptat și rolul de a sancționa chiar încălcarea legii fundamentale. În condițiile în care supremația Constituției devenise principiu fundamental, „*ideea de legalitate era adânc jignită când Parlamentul, în omnipotența sa, trecea peste o normă constituțională, care, deși nu era o normă sacrosanctă, era*

¹ A se vedea Ion Deleanu, *art. cit.*, p. 23.

² A se vedea Florin Bucur Vasilescu, *op. cit.*, p. 193.

³ A se vedea Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 631.

*totuși stabilită cu anumite garanții și nu putea fi modificată decât tot în același chip*¹.

În final, *controlul jurisdicțional* al constituționalității – precum și, ulterior, o variantă a acestuia, *controlul politico-jurisdicțional* –, a prevalat în fața celui politic. Profesorul George Alexianu declara că „*controlul constituționalității legilor revine (...) în mod firesc puterii judecătorești, ca una ce este chemată să interpreteze legea. Căci acest control nu este altceva decât examinarea legii ordinare și interpretarea ei în raport cu altă lege, superioară acesteia, de natură constituțională*”².

§. 1.3.1.2. Franța sau pasiunea pentru supremația absolută a legii

Pentru o foarte lungă perioadă de timp, sistemul constituțional francez s-a bazat pe „*supremația necondiționată a legii*”. Reiese foarte clar acest aspect atâta timp cât Revoluția franceză a permis construirea unui sistem fundamentat pe principii precum *supremația legii – legea este expresia voinței generale a poporului suveran – și separația puterilor în stat*.

Astfel încât ideea unui sistem de control al constituționalității legilor și-a făcut destul de greu debutul, având de înfruntat o atitudine mai mult decât reticentă.

1. Prima etapă de dezvoltare a sistemului constituțional francez – monarhia absolută

În perioada Vechiului Regim, Franța a fost caracterizată ca o *monarhie ereditară bazată pe confuziunea puterilor*. Această stare de fapt a permis regelui să devină un monarh absolut, care deținea întreaga putere în stat, pe care o exercita după bunul său plac, iar, cel puțin teoretic, puterea sa nu cunoștea limite. Dar, în practică, această putere era exercitată între anumite limite. Deși regele deținea atât puterea legislativă, cât și pe cea executivă, între cele două confuziunea

¹ A se vedea George Alexianu, *Studii de drept public*, Institutul de arte grafice „Vremea”, București, 1930, p. 2.

² A se vedea George Alexianu, *op. cit.*, p. 5.

fiind destul de mare, în elaborarea și executarea legilor regele era secondat de un consiliu.

Distincția dintre puterea judecătorească și celelalte două este mai clară, justiția fiind separată și relativ independentă¹.

Mai mult decât atât, s-a cristalizat o procedură prin intermediul căreia se încerca a i se impune monarhului respectarea legilor fundamentale ale Regatului. Principalele jurisdicții și parlamentele s-au folosit de procedura numită „*remontrance*” (care permitea Parlamentului să critice edictele regale cu care nu era de acord), urmare a căreia era refuzată înregistrarea edictelor regale. În secolul al XIV-lea, chiar regele putea cere Parlamentului să nu înregistreze (confirme) măsurile luate când acestea îi păreau lipsite de rațiune (nesăbuite) sau injuste. Parlamentul și-a asumat această sarcină. A returnat Cancelariei actele regale care conțineau măsurile respinse (dezaprobat), și a explicat acest refuz de a le confirma, prin faptul că acestea păreau Parlamentului contrare *binelui comun, echității* sau *principiilor de drept*.

Practica criticilor a fost folosită, până când regele Ludovic al XIV-lea i-a redus din importanță, chiar dacă a mai fost folosită uneori de către Parlament și chiar de către instanțele vremii².

Acest mijloc de a refuza aplicarea unor acte emise de rege a fost caracterizat ca o *formă incipientă de control politic al constituționalității*³.

Ca și în alte sisteme statale, și în Franța, pentru început, s-a practicat, astfel, cel mult un *autocontrol politic*, singurul posibil, într-un asemenea regim, control realizat, în special, în cadrul procedurii de adoptarea a legilor.

2. Legea, ca valoare supremă și încercările de introducere a unui control de constituționalitate

Reacția la puterea absolută a monarhului și încercările de limitare a acesteia și-au găsit un fundament mai mult decât solid în teorii

¹ A se vedea Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^e édition, Éditions Montchrestien, Paris, 2005, pp. 397-340 (trad. n.).

² A se vedea Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 8^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2005, p. 258 (trad. n.).

³ A se vedea Cristian Ionescu, *art. cit.*, p. 5.

precum *suveranitatea care aparține poporului* (și care poate fi exercitată direct sau prin intermediul unei adunări populare), *separația puterilor și legea, ca expresie a voinței generale a poporului*. Ca o consecință a aplicării și transpunerii acestor teorii și ridicarea lor la rang de ideal și apoi de principiu fundamental al organizării statale, legea devine intangibilă și până în secolul al XIX-lea a fost considerată o *valoare sacră*.

Astfel, sunt elocvente prevederile Constituției franceze din 14 septembrie 1791, conform căreia, în primul rând puterea legislativă (Adunarea națională reprezentativă) deținea un drept exclusiv de a iniția și adopta legile, în al doilea rând, regelui îi revenea doar un drept de veto „suspensiv”, și, în al treilea rând, tribunalele le revenea doar sarcina de a soluția conflicte juridice *aplicând legea*, fără nicio posibilitate de a interveni asupra ei¹. Adunarea Constituantă franceză a interpretat strict principiul separației puterilor, interzicând orice imixtiune a judecătorului în sfera legislativului, nefiindu-i recunoscută nici măcar aptitudinea de a interpreta legea. *„Refuzul ca un asemenea control de constituționalitate să fie efectuat de către judecător s-a manifestat într-o manieră categorică, încă de la început, în cadrul dezbaterilor Constituantei. Alte modalități de control care au fost luate în discuție nu au avut succes, ele nefiind aprobate”*².

Prin Decretul din 16 august 1791, Adunarea legislativă a statuat că este interzis tribunalelor ca, direct sau indirect, să împiedice sau să suspende executarea decretelor Corpului Legislativ, promulgate de rege, sub sancțiunea acuzării de *crimă comisă de un funcționar al statului*³.

Deși, ulterior, au fost făcute propuneri⁴ pentru instituirea și a altor mijloace de asigurare a respectării Constituției, acestea nu s-au

¹ „Tribunalele nu pot nici să se amestece în exercițiul puterii legislative, nici să suspende executarea legilor” – a se vedea Florin Bucur Vasilescu, *op. cit.*, p. 48.

² A se vedea Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevoantian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *op. cit.*, p. 260.

³ A se vedea Gérard Conac, *O anterioritate românească – controlul constituționalității legilor în România de la începutul secolului XX până în 1938*, în *Revista de drept public* nr. 1/2001, p. 2.

⁴ În august 1792, contele Armand de Kersaint a propus Adunării Legislative înființarea, în cadrul acesteia, a unui Corp special de cenzori, care să vegheze ca actele

materializat în următoarea Constituție franceză din 24 iunie 1793 (Constituția anului I).

În 1793, Franța, din monarhie a devenit republică (prima dintr-o serie lungă), Constituția anului I reglementând un regim bazat pe următoarele principii: *suveranitatea populară*, *dreptul de vot universal*, introducerea *referendumului* ca modalitate de adoptare a legilor și a Constituției de către popor.

În acest context, nu este de mirare că respectarea Constituției a fost încredințată poporului, acestuia fiindu-i recunoscut chiar un *drept la insurecție*¹ ca metodă de sancționare a oricărei încălcări flagrante a legii fundamentale.

Conform acestei Constituții, legile adoptate de către Adunarea legislativă intrau în vigoare la 40 de zile de la trimiterea lor adunărilor primare (cele care îi alegeau pe membrii corpului legislativ). Dacă în această perioadă de timp, se formulau, de către adunărilor primare, obiecțiuni cu privire la lege, aceasta trebuia supusă aprobării corpului electoral care astfel era convocat, având ultimul cuvânt de spus.

Datorită conjuncturii, această Constituție nu a ajuns niciodată să fie pusă în practică, fiind urmată, la scurt timp, de elaborarea unei alte Constituții, cea a anului III, din 22 august 1795. Regimul instituit prin această Constituție a avut la bază o *separare accentuată a puterilor și bicameralismul*², dar nu făcea nicio trimitere la mijloace concrete de exercitare a unui control de constituționalitate.

În acest context, a fost reiterată propunerea de instituire a unui control de constituționalitate încredințat însă unei structuri din afara puterii legiuitoare. Și, pentru prima dată, se făcea trimitere la un

puterii legislative și ale puterii executive să fie întotdeauna conforme cu Constituția. De asemenea, în 10 mai 1773, Robespierre a cerut înființarea unui juriu național care să îi apere pe cetățenii oprimații de corpul legislativ – a se vedea Jeannette Bougrab, *Le contrôle de constitutionnalité des lois dans l'élaboration de la Constitution du 27 octobre 1946*, în *Revue française de Droit constitutionnel*, nr. 38/1999, p. 285 (trad. n.).

¹ A se vedea Gérard Conac, *art. cit.*, p. 2; Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *op. cit.*, p. 261; Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 23^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2006, p. 42 (trad. n.).

² A se vedea Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *op. cit.*, p. 413.