

Conf. univ. dr. Ion RUSU

ANALIZĂ CRITICĂ A ACTELOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

Universul Juridic

București

-2012-

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

Copyright © 2012, 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 ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

RUSU, ION

Analiza critică a actelor Curții Constituționale / Ion Rusu. - București :
Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-999-2

342.565.2(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

COMENZI ON-LINE,

CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

DE CE ANALIZĂ CRITICĂ A ACTELOR CURȚII CONSTITUȚIONALE?

Pentru că lucrarea *Analiză critică a actelor Curții constituționale* este elaborată respectând cerințele echidistanței politice, a rigurozității universitare și cercetării științifice.

Deoarece este o carte despre funcționarea puterii și explică exercitarea suveranității naționale a poporului.

Întrucât, referindu-se și la putere, îi arată limitele, dar și calea legală pentru temperarea exceselor acesteia.

Fiindcă analizează critic contenciosul constituțional și îndeplinirea atribuțiilor Curții Constituționale potrivit reglementărilor legii fundamentale și doctrinei în materie.

Pentru că din garantul supremației Constituției, cel puțin în ultimii ani, Curtea Constituțională s-a transformat în protectorul încălcării grosolane a legii fundamentale.

Fiindcă se demonstrează pericolul determinat de încălcarea propriei practici în îndeplinirea atribuțiilor Curții și transformarea României dintr-un stat de drept în unul care acționează împotriva propriilor cetățeni.

Pentru că analizează care sunt reglementările constituționale ce definesc statul de drept, funcționarea cu adevărat a acestuia determinând și existența statului social, mai ales asigurarea efectivă și nu iluzorie a unui nivel de trai decent tuturor cetățenilor.

Deoarece unele soluții aberante ale Curții și care încalcă principii fundamentale ale dreptului, au avut urmări dezastruoase asupra evoluției economice și sociale a României.

Întrucât Curtea și-a arogat competențe în afara reglementărilor constituționale și a doctrinei dreptului comparat, încălcând astfel principiul separației puterilor și echilibrului acestora în stat, afectând funcționarea democrației constituționale.

Pentru că prezintă greșelile impardonabile ale Curții datorită prăpastiei dintre verticalitatea academică a foștilor judecători și subordonarea politică a unor judecători ai Curții actuale.

Deoarece reliefează nerespectarea Constituției și a propriei legi de organizare și funcționare, prin modificarea legilor a căror constituționalitate a verificat-o.

Fiindcă analizează implicațiile subordonării politice a Curții și drept urmare, nerespectarea normelor elementare de procedură civilă devenind penibilă acum și nu când, corect, a pronunțat neconstituționalitatea legii privind diminuarea pensiilor.

Întrucât interpretează aplicarea normelor constituționale în conexiunea lor legală, relevând cum trebuie înțelese complexe raporturi între Parlament, Președinte, Guvern și Justiție în funcționarea democrației constituționale și a statului de drept.

Deoarece demonstrează că interpretarea voluntară a unor dispoziții constituționale înseamnă încălcarea legii fundamentale și a principiilor democratice specifice lumii civilizate.

Din cauză că scoate în evidență nesocotirea propriei jurisprudențe numai pentru a proteja o persoană împotriva a peste 7 milioane cetățeni români – număr semnificativ pentru orice democrație europeană consolidată

De vreme ce lucrarea examinează pericolul reprezentat de activitatea de subordonare politică a Curții în funcționarea sistemului statal românesc, apreciem că se impune desființarea acestei autorități cu ocazia revizuirii legii fundamentale și instituirea contenciosului constituțional în competența justiției.

Exercitarea controlului de constituționalitate prin Secția de contencios constituțional a Înaltei Curți de Casație și Justiție și judecători numiți în urma promovării unui adevărat concurs, înseamnă nu numai întoarcerea la tradiția românească dar și garantarea funcționării echilibrului puterilor în stat.

Conf. univ. dr. ION RUSU

CAPITOLUL I

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ DIN ROMÂNIA

Secțiunea 1

Noțiunea controlului constituționalității legilor¹

„Principiul separației puterilor în stat constituie baza teoretică a organizării controlului constituționalității legilor în statele burgheze”, preciza I. Benditer în lucrarea *Controlul constituționalității legilor*². În argumentarea teoriei sale, potrivit căreia, baza teoretică a controlului constituționalității legilor o constituie principiul separației puterilor, autorul avea în vedere Decizia Curții de Casație București prin care aceasta în 1912 și-a arogat dreptul de a controla constituționalitatea legilor, motivând că „Principiul separației puterilor impune acestora să se controleze și să se cenzureze reciproc³”.

De fapt, această opinie fusese exprimată mai de mult în literatura de specialitate.

B. Schwartz susține și el că exercitarea controlului constituționalității legilor de către organele judecătorești este determinat de separația puterilor în stat⁴.

Principiul separației puterilor a constituit fundamentul opiniei și autorilor francezi.

Astfel, L. Duguit recunoștea că greșise atunci când refuzase tribunalelor franceze dreptul de a aprecia constituționalitatea legilor invocate în fața lor și în ediția a II-a precizează „Consider... că printre textele dreptului pozitiv francez, nu există nici unul care să se opună la recunoașterea acestui drept tribunalelor noastre. Dimpotrivă, cum am mai spus-o mai sus, textele, care consacră principiul separației puterilor, li-l dă implicit⁵”.

Principiul separației puterilor exprimat încă în Grecia antică de Aristotel, dezvoltat de John Locke în Anglia, a fost amplu expus de Montesquieu în cunoscuta sa operă *De l'esprit des lois*.

Cunoscutul autor francez expune și argumentează separația puterilor ca cea mai sigură garanție a libertății cetățenilor, întrucât fiecare putere este limitată la propriile prerogative.

A doua opinie exprimată cu privire la controlul constituționalității legilor, are în vedere fundamentarea acestuia pe principiul supremației Constituției.

¹ I. Rusu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Romfel, București 1995, p. 44-47.

² I. Benditer, *Le controle de la constitutionnalité des lois* – Analele științifice ale universității „A.I. Cuza” din Iași, sect. 111, tom. XII, 1966, p. 191.

³ Decizia Curții de Casație S. I. nr. 261/1912 – „Curierul judiciar” nr. 32/1912, p. 373.

⁴ B. Schwartz, *American Constitution Law* (Drept constituțional american), Cambridge, 1955, p. 12-22.

⁵ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. III, ed. a II-a, Paris, 1923, p. 673-674.

Astfel, principiul supremației Constituției este caracterizat într-o părere ca „generator de legalitate și de stabilitate juridică în organizarea constituțională democratică”¹.

Dacă G. Burdeau arată „fie că este scrisă sau cutumiară, Constituția este legea supremă a statului”², A. Houriou afirmă „consecința logică a caracterului de supra-legalitate al Constituției scrise este aceea că legile ordinare, făcute de legislatorul ordinar trebuie să respecte Constituția, nu numai în litera ei, dar și în spiritul ei, adică în principiile sale”³.

De fapt, niciuna din primele două constituții apărute în lume nu numai că nu consacră expres, dar nici nu conține vreo prevedere din care să rezulte că implicit ar permite funcționarea controlului constituționalității legilor⁴.

O amplă analiză face acestei instituții importante Mircea Lepădătescu în lucrarea „Teoria generală a controlului constituționalității legilor”. Autorul analizează diferitele fundamentări ale supremației Constituției, și acestea ar fi:

a) supremația Constituției este determinată de poziția în sistemul autorităților statale a organului care o adoptă;

b) Constituția își trage supremația din conținutul normelor pe care le cuprinde față de normele ce compun legile ordinare;

c) supremația Constituției își găsește fundamentarea în forța juridică a normelor pe care le cuprinde, forță juridică superioară celei a normelor cuprinse în legile ordinare;

d) fundamentarea Constituției pe principiul legalității;

e) fundamentarea supremației Constituției pe caracterul unicității puterii de stat;

f) fundamentarea supremației Constituției pe democratismul puterii statale⁵.

Argumentând necesitatea existenței controlului constituționalității legilor pentru a asigura sistemul de garanții necesar manifestării Constituției ca act normativ cu forță juridică supremă, I. Muraru definește instituția ca fiind „activitatea organizată de verificare a conformității legii cu Constituția, cuprinzând regulile privitoare la organele competente a face această verificare, procedura de urmat, precum și măsurile ce pot fi luate după realizarea acestei proceduri”⁶.

Doctrina constituțională cunoaște în ultimul timp și sintagma „justiție constituțională”, care ar desemna „ansamblul instituțiilor și al tehnicilor prin mijlocirea cărora este asigurată, fără restricții, supremația Constituției”⁷.

¹ J. Barthelemy, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1928, p. 51.

² Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 49.

³ A. Houriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1968, p. 287.

⁴ Constituția S.U.A. a apărut în septembrie 1787 și cea franceză în septembrie 1791.

⁵ M. Lepădătescu, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, Ed. Pedagogică, București, 1974, p. 52–65.

⁶ I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1998, p. 73.

⁷ Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992, p. 556

Termenul „justiție constituțională” este analizat de H. Kelsen, concepția acestuia fiind sintetizată sub formula „garanția jurisdicțională a constituției”¹.

Discipolul lui Kelsen, Ch. Eisenmann vedea justiția constituțională ca „acea formă de justiție sau mai exact de jurisdicție care privește legile constituționale”. Totuși acesta privește justiția constituțională ca fiind „garantarea repartizării prerogativelor între legislația ordinară și legislația constituțională”².

I. Deleanu analizează controlul de constituționalitate într-o amplă lucrare, punând aproape semnul de egalitate între instituția controlului de constituționalitate a legilor și justiția constituțională. Potrivit autorului, controlul constituționalității legilor reprezintă doar una dintre tehnicile puse la dispoziția justiției constituționale. Se prezintă justiția constituțională ca având următoarele caracteristici:

- a) este exercitată de o autoritate independentă față de celelalte autorități publice;
- b) independența Curții sau Tribunalului constituțional se datorează unui statut constituțional al autorității care înfăptuiește justiția constituțională: prevederea justiției constituționale în legea fundamentală a statului, autonomia instituției, independența și inamovibilitatea judecătorilor, preeminența deciziilor justiției față de celelalte decizii jurisdicționale;
- c) exclusivitatea justiției constituționale și monopolul acesteia față de contenciosul constituțional;
- d) desemnarea judecătorilor justiției constituționale de către autoritățile politice pe baza altor criterii decât cele specifice numirii și promovării magistraților de carieră;
- e) situarea justiției constituționale în afara justiției de drept comun și de aici regulile procedurale proprii pentru rezolvarea contenciosului constituțional³.

Potrivit concepției noastre, controlul constituționalității legilor este activitatea complexă de verificare a concordanței legii cu Constituția, desfășurată de o autoritate unică, specială și independentă, reglementată în Constituție și legi, care cuprinde procedura de efectuare și măsurile care pot fi luate după executarea controlului. Este o activitate complexă pentru că urmărește conformitatea dispozițiilor legilor cu Constituția și care se derulează după o procedură prestabilită în legea de organizare și funcționare a unei autorități unice, speciale și independente.

Autoritatea unică, specială și independentă care efectuează contenciosul constituțional s-a bucurat de o analiză amplă și cercetare în doctrină, așa cum se va prezenta în Secțiunea a 2-a.

Totodată, această procedură specială a contenciosului constituțional se completează cu procedura ordinară specifică activității instanțelor judecătorești.

¹ H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, Revue de droit publique, 1928, p. 197 și urm.

² Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle de la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, Paris, 1928, reed., PUAM et Economica, 1986.

³ I. Deleanu, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 12-16.

Se pune întrebarea dacă numai legea, în accepțiunea ei restrânsă, de act juridic al Parlamentului, constituie obiect al controlului constituționalității legilor sau și celelalte acte normative.

Dacă avem în vedere jurisprudența Curții Constituționale din România, aceasta s-a pronunțat în numeroase cazuri asupra constituționalității unor legi, în cadrul controlului anterior, asupra constituționalității legii de revizuire a Constituției din 2003, asupra controlului posterior de constituționalitate a legilor, ordonanțelor și regulamentelor parlamentare. De asemenea, Curtea a rezolvat contestațiile privind candidatura la funcția de Președinte al României, a hotărât asupra împrejurărilor care justifică interimatul în urma suspendării din funcție a Președintelui României, asupra rezultatelor referendumurilor privind demiterea Președintelui României, a verificat constituționalitatea exercitării inițiativei legislative a cetățenilor, a soluționat conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

Se înțelege că hotărârile Guvernului sau ordinele și instrucțiunile miniștrilor (care sunt adoptate tocmai pentru organizarea executării și executarea în concret a legii), trebuie să fie emise în conformitate cu prevederile Constituției și astfel, a legilor.

Mai mult, aceste acte administrative nu conțin reglementări primare cu caracter independent, iar controlul legalității lor, inclusiv constituționalitatea acestora, se face prin mijloacele obișnuite de control, inclusiv pe calea contenciosului administrativ.

Întrucât „justiția se înfăptuiește în numele legii”, autoritatea judecătorească numai aplică legea și deci nu emite norme juridice, astfel, că nu se pune problema constituționalității actelor emise de instanțele judecătorești și Ministerul Public, în activitatea celei de-a treia puteri.

În legătură cu verificarea constituționalității proiectelor de lege, credem că acesta nu este un control autentic. Avem în vedere faptul că procedura de elaborare a legilor cuprinde implicit și obligația de verificare a constituționalității.

În acest sens, operează și prevederea art. 79 din legea fundamentală „Consiliul Legislativ este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații”.

O problemă importantă, care suscită interes pentru cercetătorii dreptului constituțional, o constituie cauzele care determină ca legile să încalce dispozițiile constituționale, deși legile aparțin aceleiași autorități statale care a adoptat și Constituția.

Adoptarea cu responsabilitatea și în concordanță cu reglementările constituționale ale art. 79 a proiectelor de lege și ordonanțe, desigur că ar fi înlăturat haosul legislativ de astăzi.

Este adevărat că la această stare legislativă necorespunzătoare a României a contribuit și prevederea art. 3 alin. (3) din Legea nr. 73/1993¹ pentru înființarea,

¹ Republicată în M. Of. nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004.

organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, potrivit căreia avizul organului de specialitate al Parlamentului are caracter consultativ, în ceea ce privește proiectele de legi și propunerile legislative.

În opinia noastră, reglementările art. 3 alin. (3) și art. 4 alin. (2) din Legea nr. 73/1993 sunt neconstituționale¹.

Cum să se mai asigure concordanța cu Constituția a reglementărilor din aceste proiecte, dacă Guvernul nu este obligat să țină seama de avizul Consiliului Legislativ, organul de specialitate al „unicei autorități legiuitoare a țării”?

În susținerea opiniei noastre, redăm reglementările legale incidente în cauză:

Avizul este consultativ și are ca obiect:

- a) concordanța cu Constituția a reglementării propuse, precum și natura legii;
- b) înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, respectarea normelor de tehnică legislativă;

Proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate.

Avizul este consultativ.

Ne întrebăm ce urmări legislative mai pot avea reglementările art. 2 lit. a)-f) din Legea nr. 73/1993, dacă avizul Consiliului Legislativ este numai consultativ?

Pentru susținerea argumentelor noastre prezentăm cuprinsul dispozițiilor art. 2 lit. a)-f):

Consiliul Legislativ are următoarele atribuții:

a) analizează și avizează proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz;

b) analizează și avizează, la cererea președintelui comisiei parlamentare sesizate în fond, amendamentele supuse dezbaterei comisiei și proiectele de legi sau propunerile legislative primite de comisie după adoptarea lor de către una dintre Camerele Parlamentului;

c) realizează nemijlocit sau coordonează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului, elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită;

d) elaborează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului ori din proprie inițiativă, studii pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației și face, pe această bază, propuneri Parlamentului și, după caz, Guvernului;

e) examinează conformitatea legislației cu prevederile și principiile Constituției și sesizează birourile permanente ale Camerelor Parlamentului și, după caz,

¹ I. Rusu, *Considerații privind natura juridică și efectele avizului Consiliului Legislativ din România*, Revista „Studii Juridice” a Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române, 2004, p. 111-117.

Guvernul asupra cazurilor de neconstituționalitate constatate; prezintă, în cel mult 12 luni de la înființare, propuneri pentru punerea de acord a legislației anterioare Constituției cu prevederile și principiile acesteia;

f) ține evidența oficială a legislației și organizează informatizarea sistemului de evidență.

Aceeași aberație privind caracterul consultativ al avizului, deși este „de specialitate”, apare și în reglementarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă. Se face o gravă confuzie punându-se semnul de egalitate între natura juridică a Consiliului Legislativ ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului și natura juridică a avizului acestui organ.

Astfel art. 10 din Legea nr. 24/2000 modificată¹, având ca titlu „Avizul Consiliului Legislativ”, dispune:

(1) Avizul Consiliului Legislativ se formulează și se transmite în scris. El poate fi: favorabil, favorabil cu obiecții sau propuneri ori negativ.

(2) Avizele favorabile care cuprind obiecții sau propuneri, precum și cele negative se motivează și pot fi însoțite de documentele sau de informațiile pe care se sprijină.

(3) Avizul Consiliului Legislativ este un aviz de specialitate și are caracter consultativ. (4) Observațiile și propunerile Consiliului Legislativ privind respectarea normelor de tehnică legislativă vor fi avute în vedere la definitivarea proiectului de act normativ. Neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare.

Așadar, modificarea dispozițiilor Legii nr. 24/ 2000 privind avizul Consiliului Legislativ, în sensul că „neacceptarea acestora trebuie motivată în cuprinsul actului de prezentare a proiectului sau într-o notă însoțitoare”, vine să confirme susținerile noastre referitoare la ambiguitatea și contradictorialitatea legislației românești. Se poate eventual motiva neacceptarea obligativității avizului Consiliului Legislativ prin trimiterea la prevederile Programului de guvernare caracteristic fiecărei guvernări. Dar, indiferent de prevederile acestor Programe de guvernare și de culoarea lor politică, obligatoriu, toate trebuie să respecte Constituția. Tocmai nerespectarea Constituției de către toate guvernările de după 1990 și imposibilitatea Curții Constituționale să verifice constituționalitatea tuturor legilor, au avut ca rezultat haosul legislativ de astăzi.

Prevederile art. 1 din Legea nr. 24/2000 modificată, sunt edificatoare în susținerea constatărilor noastre privind contradictorialitatea reglementărilor art. 10 alin. (3).

Astfel, art. 1 prevede:

(1) Reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc.

¹ Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.