

Tudorel TOADER

Marieta SAFTA

Contencios constituțional

Ediția a 3-a, revizuită și actualizată

Editura
Hamangiu
2025

TITLUL I.

JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ ȘI CONTENCIOSUL CONSTITUȚIONAL.

CARACTERIZARE GENERALĂ

Desemnând, în esență, același fenomen juridic, studiile de specialitate se referă la concepte precum justiție constituțională, jurisdicție constituțională și contencios constituțional, abordând, în acest context, instituțiile și procedurile specifice prin care se realizează, *lato sensu*, controlul de constituționalitate, respectiv garantarea supremației Constituției ca lege fundamentală a statului.

În acest sens, justiția constituțională a fost definită ca reprezentând „ansamblul instituțiilor și tehnicilor prin mijlocirea cărora este asigurată, fără restricție, supremația Constituției”^[1]. Ca justiție exclusivă, aceasta are monopolul contenciosului constituțional^[2]. Justiția constituțională semnifică, în esență, „controlul judecătoresc al legilor”^[3], dar nu se reduce la acesta, și se justifică prin mai multe rațiuni, subsumate obiectivului mai sus menționat, fiind reținute în acest sens în doctrină^[4]: rolul de arbitru în conflictele politice, asigurarea unei tranziții liniștite a puterii, asigurarea/refacerea prestigiului Constituției, interpretarea și adaptarea acesteia.

Controlul de constituționalitate este realizat de instanțe specializate, potrivit unor proceduri distincte și utilizând un instrumentar specific. Instanțele de jurisdicție constituțională sunt instanțele abilitate să realizeze controlul de constituționalitate, adică activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu prevederile Legii fundamentale. Acest tip de control al normelor juridice este o consecință a faptului că sistemul juridic nu se prezintă ca un ansamblu nediferențiat de norme, plasate toate la același nivel, ci ca o ierarhie alcătuită pe

[1] O. DUHAMEL, Y. MÉNY (DIR.), *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 556.

[2] I. DELEANU, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 14.

[3] M. CRISTE, *Drept constituțional. Un drept al statului*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 71.

[4] *Idem*, p. 71-73; I. DELEANU, *op. cit.*, p. 9-17.

criteriul valorii juridice a izvoarelor dreptului, articulată la vârf cu supremația Constituției^[1]. Structura piramidală a sistemului juridic este dată, așadar, de relația dintre lege și actele normative subordonate legii și de poziția supraordonată a Constituției, a cărei supremație, sub aspect instituțional, este asigurată prin rolul instanțelor de jurisdicție constituțională.

Studiile în materie^[2] relevă în acest sens faptul că secolul XX în general, mai cu seamă a doua parte a acestuia, a fost marcat de un fenomen de urgență având ca epicentru „noul constituționalism”^[3], adică un model de democrație, de organizare a statului care refuză dogmatismul suveranității legislative, acordă prioritate drepturilor și libertăților fundamentale și impune controlul de constituționalitate realizat prin instanțe specializate. Corespunzător transformărilor care au avut loc în plan politic la nivelul statelor, noul constituționalism s-a extins. Comisia de la Veneția observa astfel că, după Cel de-Al Doilea Război Mondial, au fost înființate Curți Constituționale mai întâi în Germania și Italia, apoi în Spania și în Portugalia și în final în centrul și estul Europei. Acest proces a fost accelerat în Europa de prăbușirea sistemului comunist, constituirea Curților Constituționale în țările foste comuniste fiind percepută ca un simbol al statului de drept. Rolul lor a fost de a înlătura moștenirea regimurilor precedente și de a proteja drepturile omului încălcate prin astfel de regimuri. În locul principiului unității puterii, care excludea orice control asupra Parlamentului, a fost introdus sistemul separației puterilor. În locul principiului supremației Parlamentului, noul sistem a fost bazat pe principiul echilibrului și controlului reciproc între autoritățile statului. În consecință, chiar Parlamentul trebuie să respecte supremația Constituției și poate fi controlat de alte autorități, în special Curțile Constituționale^[4].

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, tome I, *Théorie de la Constitution*, Dalloz, Paris, 2012, p. 756-763.

[2] Pe larg, a se vedea A.S. SWEET, *Constitutional Courts*, în M. ROSENFELD, A. SAJÓ (EDS.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

[3] M. SHAPIRO, A.S. SWEET, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 397.

[4] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)014 – *Opinion on the draft Law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of judges (including an explanatory note and a comparative table) and the changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine*, parag. 76.

În prezent, formula cuprinzând o Constituție scrisă, un catalog al drepturilor și libertăților fundamentale, un control de constituționalitate instituționalizat există în aproape întreaga Europă. Studiile Comisiei de la Veneția salută introducerea în Constituțiile statelor a reglementării instanțelor de jurisdicție constituțională, reținând că aceasta contribuie la practica, prevalând, în noile democrații, de protecție a constituționalității noului ordin printr-o autoritate judiciară specifică, permanentă și independentă^[1]. În circumstanțele sistemului post-totalitar, garanțiile oferite de Curțile Constituționale au avut și au un rol important, în mod special cu privire la problemele inerente tranziției către democrație, probleme care nu sunt specifice doar Europei. Aceasta nu înseamnă însă că, în democrațiile de tradiție, rolul lor și problematica pe care o abordează prezintă mai puțină importanță.

Evoluția remarcată nu constituie doar un fenomen de ordin cantitativ, ci și calitativ^[2], întrucât extinderea geografică a fost însoțită de o „îmbogățire” a controlului de constituționalitate în ceea ce privește misiunea și funcția sa, precum și de dobândirea unor noi domenii de competență a Curților Constituționale, subsumate conceptului mai larg de justiție constituțională, care, așa cum am arătat și mai sus, înglobează controlul de constituționalitate, fără însă a se reduce la acesta^[3]. Funcțiile instanțelor de jurisdicție constituțională au crescut în număr și complexitate, astfel cum relevă și doctrina, unii autori^[4] reținând, în principal, următoarele astfel de funcții „comune tuturor Curților Constituționale și organismelor de jurisdicție constituțională”:

– garanții ai supremației Constituției, toate atribuțiile Curților Constituționale fiind orientate către realizarea acestui scop; cu referire la supremația Constituției, s-a reținut^[5] că este o noțiune în conținutul căreia sunt cuprinse trăsături și valori politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a acesteia nu doar în sistemul de drept, ci și în întregul

[1] CDL-INF(1997)002 – *Opinion on the Constitution of Ukraine*, p. 10, apud Comisia de la Veneția, *Compilation of Venice Commission Opinion, Reports and Studies on Constitutional Justice*.

[2] Pe larg, T. TOADER, M. SAFTA, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015.

[3] În acest sens, a se vedea I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 828-832.

[4] E. TANCHEV, *Implicații comparative ale controlului de constituționalitate*, în *Curtea Constituțională a României – 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 42-59.

[5] I. MURARU, *Există un garant al supremației Constituției Române?*, în *Revista română de drept privat* nr. 1/2011, p. 130-155.

sistem politic al unei țări. Ea se bazează pe faptul că Legea fundamentală este expresia voinței guvernanților, a poporului în ultimă instanță, voință strâns legată de contextul economic, social, politic, cultural al societății în care este edictată. Supremația Constituției nu este deci o simplă afirmație, ci este și trebuie să fie o realitate juridică în orice stat de drept și democratic, cu o serie de consecințe juridice și garanții, între care controlul exercitat de Curțile Constituționale;

- vocea și garantul Constituției, așa cum a stabilit puterea constituantă; se precizează sub acest aspect că, potrivit teoriei clasice a democrației, puterea constituantă a statului, fiind expresia suveranității poporului, creează Constituția, nefiind implicată în legiferare, în guvernarea efectivă, în administrarea justiției și în soluționarea cauzelor de către instanțe. Puterea constituantă nu dispare, ci intră într-o stare latentă sau „de adormire”. Revine la viață și devine activă atunci când dispozițiile Constituției necesită modificare sau când națiunea ori elitele sale politice au luat decizia de a adopta o nouă Constituție^[1]. Atâta vreme cât se află în stare latentă, Curtea Constituțională este cea care exprimă înțelesul exact al dispozițiilor constituționale, având posibilitatea de a le interpreta, cu condiția de a se menține în limitele voinței „părinților fondatori”;

- garanți judiciari ai drepturilor fundamentale ale omului, „piatra de temelie în legitimarea controlului judiciar al constituționalității legilor”;

- garanți care obligă instituțiile statului să se mențină în limitele constituționale ale competențelor lor, funcție realizată însă în diverse forme și căi, în virtutea competențelor lor constituționale;

- arbitri sau agenți de arbitraj legal și constituțional în soluționarea conflictelor dintre puterile statului, în baza și în limitele Constituției;

- autorități cu rolul de a preveni aspirațiile despotice ale majorității aflate la guvernare;

- supapă de siguranță pentru a reduce nivelul de presiune socială, de neliniște și pentru a preveni distrugerea sau autodistrugerea sistemului constituțional și guvernamental prin acțiunea ilegală, extraparlamentară ori extraconstituțională;

- autorități de armonizare a valorilor, principiilor și normelor naționale, constituționale și supranaționale, precum și de rezolvare a conflictelor dintre instituțiile și sistemele juridice naționale și supranaționale.

^[1] Cu privire la redactarea constituției, ca act de decizie politică supremă asupra tipului și forme de unitate politică, a se vedea C. SCHMITT, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008, p. 75-94.

Această tendință către extinderea instituționalizării controlului de constituționalitate a fost explicată^[1] în diverse moduri, însă, indiferent de teoria agreată, este evident că instituționalizarea controlului de constituționalitate și crearea de instanțe specializate care să realizeze acest control reprezintă unele dintre cele mai importante fenomene ale secolului XX și ale începutului de secol XXI^[2]. Această evoluție nu este una lipsită de provocări, problemele cu care instanțele de jurisdicție constituțională se confruntă fiind în mare parte comune și vizând, în special, raporturile cu celelalte instituții ale statului, asigurarea unei reale independențe și autorități, concretizate în cele din urmă în eficiența justiției constituționale, respectiv în modul în care deciziile Curților Constituționale sunt respectate și executate.

Este un proces de „construcție”/„modelare”/„remodelare” a conceptelor constituționale, realizat în timp prin intermediul și ca efect al controlului de constituționalitate, în spiritul ideii de „Constituție vie”^[3], adaptată și adaptabilă realităților complexe și într-o continuă schimbare. Este un proces continuu și ireversibil, fără de care însăși semnificația Constituției nu poate fi în mod unitar și coerent înțeleasă și care influențează deopotrivă procesul legislativ, aplicarea legilor, doctrina juridică, întregul sistem de drept^[4]. Într-o exprimare plastică, „judecătorul constituțional face legea prin interpretarea Constituției”^[5], în sensul că deciziilor pe care acesta le pronunță li se poate atașa, datorită caracterului lor general obligatoriu, atributul de „forță normativă”^[6]. Curtea Constituțională și, în general, instanțele de jurisdicție constituțională sunt, astfel, creatoare de „drept constituțional jurisprudențial”^[7].

[1] T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *Why Do Countries Adopt Constitutional Review?*, www.utexas.edu, p. 2-3; T. TOADER, M. SAFTA, *Raport-sinteză. Controlul de constituționalitate – tradiție și perspective*, în *Curtea Constituțională a României – 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, op. cit., p. 137-150.

[2] *Ibidem*.

[3] „Living Constitution” – a se vedea H.L. MCBAIN, *The Living Constitution*, 1927; W.H. REHNQUIST, *The Notion of Living Constitution*, în *Texas Law Review*, vol. 54, 1976, p. 693.

[4] În acest sens, a se vedea, pe larg, și T. BIRMONTIENÉ, *The Influence of Constitutional Review on Modern Trends of Constitutional Law*, în *Classical and Modern Trends in Constitutional Review*, Feneya Publishing House, Sofia, 2012, p. 163-176.

[5] A.S. SWEET, op. cit., p. 827.

[6] I. DELEANU, S. DELEANU, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 69.

[7] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, E.S. TĂNĂSESCU, M. ENACHE, GH. IANCU, *Interpretarea Constituției*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 83; în același sens, T. BIRMONTIENÉ, op. cit., p. 175.

Controlul de constituționalitate al legilor apare, așa cum s-a arătat, și ca un mijloc de afirmare a identității constituționale naționale, „iar judecătorul constituțional primul factor de promovare a sa, prin verificarea conformității legislației și impunerea luării în considerare, fără abatere, a literei, spiritului și specificității Constituției ca realitate normativă, un ansamblu coerent de principii și valori, cu o substanță ideatică-culturală proprie, inconfundabilă, cu o stabilitate deosebită și dinamică particulară. Astfel, Curțile Constituționale au devenit astăzi principalul «gardian» al asigurării exprimării identității constituționale, pe calea jurisprudenței degajate, în principal, în cadrul controlului de constituționalitate a actelor legislative, iar în cazul statelor membre ale UE, precum cel al României, a celor de transpunere a directivelor unional-europene”^[1].

Justiția constituțională, în sens larg, are și o altă dimensiune, și anume aceea a realizării stării de constituționalitate; „explicarea normei constituționale, interpretarea prevederilor sale, dezvoltarea interpretărilor date în funcție de cerințele cauzei, asigurarea consecvenței acestor interpretări și, în mod corespunzător, a deciziilor adoptate, prefigurarea unor principii și reguli jurisprudențiale noi, toate sunt de natură să configureze, în timp, o doctrină a Curții, rezultând atât din compatibilitatea soluțiilor, cât și, mai ales, din articularea interpretărilor în ansambluri logice și sistematice. Configurarea unor asemenea construcții teoretico-jurisprudențiale presupune un efort de lungă durată. Este un efort de conceptualizare care, în același timp, constituie o premisă esențială în formarea și dezvoltarea stării de constituționalitate”^[2].

Având în vedere acest rol și ponderea lui în evoluția generală a constituționalismului, ne vom referi în continuare, într-o structurare tematică, atât la controlul de constituționalitate al legilor, cât și la controlul de constituționalitate al unor acte, fapte și, în acest context, la începuturile, consolidarea instituțională a instanțelor de jurisdicție constituțională, îndeosebi a Curții Constituționale a României, la dezvoltarea și realizarea controlului de constituționalitate în România.

[1] M. DUȚU, *Dreptul și juriștii în Academia Română, 1866-2016*, Ed. Academiei, București, 2016, p. 112.

[2] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Studii constituționale*, Ed. Actami, București, 1998, p. 102.

TITLUL AL II-LEA. **TEORIA CONSTITUȚIEI**^[1]

Capitolul I. Constituție și constituționalism. Supremația Constituției

Secțiunea 1. Noțiuni generale despre Constituție

§1. Apariția Constituției

Problematica privitoare la Constituție și constituționalism este susceptibilă de ample considerații de ordin istoric.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul „constituție” provine din substantivul latin *constitutio*, care însemna dispoziție, ordin. În sistemul de drept roman, Constituția însemna edictul semnat de împărat ce cuprindea decizii cu caracter general privind diferite domenii de activitate și a căror forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale Imperiului^[2].

Primele legiuri conțin, în esență, principii generale de drept care vor sta la baza Constituțiilor de mai târziu. Aristotel avansa ideea unei forme de guvernământ bazate pe un corp de legi fundamentale. Promovarea prin lege a drepturilor și libertăților, într-o societate în care toți membrii acesteia se supun legii, o întâlnim la Cicero. Triburile germanice, în perioada Evului Mediu, aveau diverse seturi de legi scrise sau reguli cutumiare. În Japonia se reține existența unei Constituții într-o formă primară, bazată pe preceptele budiste și pe principii morale. Pentru țările islamice, ca vechi document cu această valoare este Constituția (Carta) din Medina^[3].

Conceptul de constituție, în sensul modern al acestui termen, care desemnează, de principiu, un act scris unitar, alcătuit din norme juridice

^[1] Preluare din M. SAFTA, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 63 și urm.

^[2] Pentru o abordare detaliată, a se vedea C. IONESCU, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 166.

^[3] T. HARPER, *The Complete Idiot's Guide to the U.S. Constitution*, Alpha Book, Indiana, 2007, p. 4.

învestite cu forță juridică supremă, ce reglementează acele relații sociale fundamentale, esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii, adoptate potrivit unei proceduri speciale și solemne, este mai recent. Acesta poate fi atașat secolului XVIII, de când datează și cea mai veche Constituție în această accepțiune – cea americană din 1787. În Europa vorbim despre Constituții scrise mai târziu, în anul 1791 (Polonia și Franța).

Apariția Constituției „scrise” a fost, în esență, un rezultat al luptei împotriva ideii de putere absolută. De altfel, principalul document cu privire la care se apreciază că a stat la baza Constituției americane este *Magna Charta Libertatum* (1215). Chiar dacă acest document oferea prea puțin pentru cetățeanul obișnuit, fiind în principal în beneficiul nobililor care îl sprijiniseră pe rege, semnificația sa este puternică, deoarece, pentru prima dată, regele devenea subiect al legii, iar nu autor al ei, puterea regală fiind astfel limitată prin lege^[1].

Prin adoptarea Constituțiilor scrise a fost accentuată dimensiunea juridică a conceptului de constituție, aceasta nemaifiind un ansamblu de reguli scrise și nescrise, cristalizat în timp și legitimat prin tradiție, ci o reglementare abstractă, formulată în scris și adoptată de reprezentanța națională, cu caracter de lege „supremă”. Ca o consecință a semnificației și rolului acesteia, au început să fie judecate, în raport de dispozițiile sale, de principiile abstracte pe care le încorporează, atât actele și acțiunile factorilor politici, cât și legile și instituțiile. În cazul în care nu satisfac exigențele constituționale, aceste acte și acțiuni sunt considerate ca fiind lipsite de legitimitate și, prin urmare, lipsite de forță obligatorie^[2]. Constituția Statelor Unite ale Americii declară expres în acest sens, în art. VI parag. 2, că „Această Constituție (...) va fi legea supremă a țării; judecătorii din fiecare stat i se vor supune în consecință”. Este textul pe care, de altfel, a fost întemeiat controlul de constituționalitate^[3], întrucât nu consfințește doar supremația Constituției, ci și posibilitatea judecătorilor de a nu lua în considerare legile contrare acesteia.

Evoluția succint prezentată cuprinde, în sinteză, următoarele idei:

– supremația unor principii fundamentale;

^[1] *Ibidem*.

^[2] M. BALAN, *Evoluția istorică a conceptului de Constituție*, în ȘT. DEACONU, E.S. TĂNĂSESCU (COORD.), *Despre constituție și constituționalism. Liber amicorum Ioan Muraru*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 19.

^[3] Cazul de referință *Marbury v. Madison* (1803), la care ne vom referi în secțiunea dedicată controlului de constituționalitate.

- nevoia de a le consfinți într-o formă scrisă;
- înființarea și înzestrarea unui corp judiciar (instanțe de judecată sau Curți Constituționale) cu instrumentele necesare pentru a asigura supremația principiilor constituționale astfel instituite asupra ansamblului legislației și a instituțiilor statului.

Reunirea acestor idei și concepte s-a realizat pentru prima dată în Statele Unite ale Americii, dar în prezent ele sunt considerate a fi de esența statului de drept în întreaga lume^[1].

§2. Tipuri de constituții

Față de cele arătate, rezultă că distingem între situații în care normele constituționale sunt sistematizate într-un act unic ori în mai multe acte, la care se adaugă, uneori, reguli cutumiare. Sub aspect conceptual, doctrina prezintă, în raport de această distincție, categoria de Constituții scrise și cea de Constituții cutumiare.

Constituția cutumiară reprezintă rezultatul, experiența practicii și tradiției în domeniul relațiilor sociale fundamentale statale ale unui popor, cristalizate de-a lungul timpului. Principiile astfel desprinse au căpătat în timp o puternică rezonanță în conștiința colectivă, fiind respectate întocmai ca legile scrise.

Constituția scrisă a apărut ca reacție împotriva cutumei, considerată incertă, incompletă, într-o continuă mișcare^[2]. Aceasta se impune a fi reglementată într-o formă concisă și sistematică, potrivit ideii în sensul că „nu există Constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar”^[3].

Având în vedere că în majoritatea covârșitoare a statelor există în prezent Constituții scrise, se apreciază^[4] că există o **tendință cvasi-unanimă de recunoaștere a valorii instrumentului scris, sistematic și integrator, față de practici și cutume**.

Avantajele formei scrise a Constituției sunt incontestabile. Astfel, forma scrisă permite cunoașterea de către cetățeni a Constituției și

[1] A se vedea M. CAPPELLETTI, W. COHEN, *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*, Bobbs-Merrill Company, Indiana, 1979, p. 11.

[2] GH. IANCU, *Proceduri constituționale. Drept procesual constituțional*, Ed. Monitorul Oficial, București, 2010, p. 34.

[3] T. PHAINE, *apud* I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 49.

[4] V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *Drept constituțional comparat*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 72.