

I. Teme de drept constituțional și parlamentar

1. PREEMINENȚA DREPTULUI ÎNTR-O SOCIETATE DEMOCRATICĂ¹

I. Evoluția conceptului

1.1. Carta de la Paris pentru o Nouă Europă – 21 noiembrie 1990 – prevede că „drepturile omului, democrația și **statul de drept**” sunt condiții ale „libertății, justiției și păcii” și constituie cheia de boltă a „noii Europe”.

După J. Chévallier², statul de drept este atât un mecanism de protecție a drepturilor omului, dar și un mijloc de realizare a cerințelor democratice, astfel că acest concept are conținut numai în relație cu celelalte două dimensiuni – drepturile omului și democrația.

Convenția Europeană a Drepturilor Omului, adoptată în 1950, de Consiliul Europei, nu are nicio referire la conceptul „stat de drept”, dar în Preambul se arată că „Guvernele statelor europene, însuflețite de același spirit și posedând un patrimoniu comun de idealuri și tradiții politice, de respectarea libertății și de **supremația dreptului**, sunt hotărâte să ia primele măsuri menite să asigure garantarea colectivă a unora din drepturile enunțate în Declarația Universală”³.

Statutul Consiliului Europei, adoptat la 5 mai 1949 la Londra, prevede în art. 3 că „Orice membru al Consiliului Europei recunoaște principiul preeminenței dreptului și principiul în virtutea căruia orice persoană aflată sub jurisdicția sa trebuie să se bucure de drepturile omului și de libertățile fundamentale”.

Expresia „preeminența dreptului” s-a consacrat în doctrina constituțională și a drepturilor omului, precum și în jurisprudența CEDO⁴, și ne înfățișează un consens

¹ Revista de drept public nr. 2/2017, juridice.ro – 08 mai 2017 și universuljuridic.ro, 9 mai 2017.

² J. Chévallier, *L'État de droit*, ed. 4, Montchrestien, Paris, 2003, p. 45.

³ D. Gourien, *Introducere în Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, Ed. All, București, 1996, p. 13, apud C. Gilia, în *Teoria statului de drept*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 109.

⁴ De altfel, potrivit DEX – 1998, „supremație” înseamnă superioritate absolută (p. 1046), iar „preeminența” înseamnă superioritate, izvorând din termenul francez „prééminence”, care este explicat în „Le Maxidic”, 1998, p. 879, ca fiind „supremație, predominance” prin expresiile: „preeminența dreptului, întâietatea dreptului, domnia dreptului, principiul de legalitate sau chiar domnia legii”.

„aproape general”¹ asupra echivalenței expresiilor „Rule of Law” și „Etat de Droit”, cât și în privința accentuării conceptului „stat de drept” prin expresia „preeminența dreptului”².

1.2. În tratatele fondatoare ale Comunităților Europene nu există expresiile „stat de drept” ori „supremația dreptului”, prima dată fiind inserat principiul statului de drept în Preambulul Tratatului de la Maastricht (7 februarie 1992), proclamând că statele membre confirmă „atașamentul lor la principiile libertății, democrației și respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale și al statului de drept”, iar în art. „F” se afirmă expres principiul preeminenței dreptului.

Textul art. 6 alin. (1) din Tratatul UE, modificat prin Tratatul de la Amsterdam (2 octombrie 1997), înlocuiește expresia „preeminența dreptului” cu principiul „statului de drept”: „Uniunea este fondată pe principiile, democrației, al respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și pe cel al statului de drept, principii comune statelor membre”.

În Preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Nisa 2000), inclusă, cu valoare juridică, în Tratatul de la Lisabona (adoptat în decembrie 2007) se afirma că: „... Uniunea se fondează pe valorile indivizibile și universale ale demnității umane, ale libertății, ale egalității și ale solidarității; ea se bazează pe principiul democrației și pe principiul statului de drept și plasează persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creând un spațiu de libertate, de securitate și de justiție”.

Acest text este preluat integral și în art. 1-2 al Tratatului cu privire la instituirea unei Constituții pentru Europa și în Tratatul de la Lisabona, accentuându-se o anumită calitate a conceptului în sensul că statul de drept este privit în primul rând ca o valoare³ a Uniunii și, apoi, ca un principiu fundamental într-o societate democratică.

Drept urmare, Uniunea Europeană se înfățișează ca un sistem de valori juridice fundamentale, care includ valorile universale, precum și pe cele europene comune statelor membre, situând în centrul lor statul de drept, democrația și respectarea drepturilor omului.

1.3. Adoptarea noilor constituții în statele din Europa Centrală și de Est, în anii 1990, a impus modelul statului de drept sub monitorizarea Consiliului Europei. Unele dintre acestea au prevăzut doar expresia „stat de drept”, iar altele au adăugat și „democratic”⁴ sau/și „social”⁵.

În art. 1 alin. (3) din Constituția României se prevede că: „România este stat de drept democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor,

¹ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 49 și C. Gilia, *op. cit.*, p. 171.

² E. Carpano, *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'Etat de droit dans le cadre de européenisation des systèmes juridiques*, Ed. L' Harmattan, Paris, 2005, p. 56.

³ O. Duhamel, *La constitution européenne*, Dalloz, Paris, 2005, *op. cit.* de C. Gilia, *op. cit.*, p. 175.

⁴ Polonia, Cehia, Slovenia, Ungaria ș.a.

⁵ România, Slovenia, Bulgaria ș.a.

libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”, iar conform art. 20 alin. (1) din Constituția Germaniei, „Republica federală a Germaniei este un stat federal, democratic și social”.

Dispozițiile art. 152 alin. (2) din Constituția României fixează limitele revizuirii acesteia și stabilesc „că revizuirea nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”, care constituie unul din cei doi „stâlpi de rezistență” ai statului de drept (democrația, respectarea drepturilor omului).

Constituția Republicii Cehe este mai directă și clară, în art. 9 alin. (2) interzicând expres revizuirea „statului de drept democratic”¹ în elementele sale esențiale.

1.4. Caracterul obiectiv al Convenției Europene a Drepturilor Omului a fost în mod constant afirmat în doctrina² și în jurisprudența CEDO³, în scopul de a se instaura o ordine publică a democrațiilor europene pentru a proteja patrimoniul lor comun de tradiții politice, de idealuri, de libertate și a preeminenței dreptului.

J.V. Renucci include în preeminența dreptului analiza „principiului legalității”⁴, înscris în art. 7 din Convenție ca fundament al legalității delictelor și pedepselor, iar M. Delmas-Marty realizează o pertinentă cercetare în acest sens, sub titlul „Legalitatea penală și preeminența dreptului în jurisprudența CEDO”⁵.

Doctrina⁶, ca și jurisprudența CEDO⁷ au statuat că, în interpretarea și aplicarea art. 7 din Convenție, judecătorul european trebuie să afirme preeminența dreptului și că aceasta include și principiul securității juridice.

J. Rideau arăta că importanța dreptului la un judecător și a principiului fundamental al accesului liber la justiție, care este și un instrument al statului de drept, este realizată numai în măsura în care este o consecință a preeminenței dreptului⁸.

„Or, această preeminență a dreptului implică un control eficace asupra oricărei ingerințe a statului în drepturile individului cu toate garanțiile oferite de puterea judiciară”⁹.

II. Preeminența dreptului și securitatea juridică

2.1. Statul de drept și ideologia drepturilor omului

Noțiunea „stat de drept” apare în a doua jumătate a sec. XIX la juriștii germani, pentru a justifica exigența politică a statului însuși, în sensul că puterea este supusă

¹ Art. 9 alin. (2) din Constituția Republicii Cehe: „Modificarea atributelor esențiale ale statului de drept democratic este interzisă”.

² J.F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, ed. a 2-a, LGDJ, 2001, p. 28.

³ CEDO - Hot. din 11 ianuarie 1961, în cauza *Austria c. Italiei*, p. 139 ș.a., cit. de V. Berger în *Jurisprudence de la Convention Européenne des droits de l'homme*, Sireg, 2000.

⁴ J.F. Renucci, *op. cit.*, p. 172-173.

⁵ M. Delmas-Marty, *Legalité pénale et prééminence de droit selon la Cour européenne des droits de l'homme*, în *Melange a Léveseur*, Gazette, 1995, Paris, p. 195.

⁶ J.F. Renucci, *op. cit.*, p. 173, care susține că preeminența dreptului este un principiu fondator al statului de drept.

⁷ CEDO - Hot. din 22 noiembrie 1995, în cauza *S. W.R.... A-335B*, Grands Arrêts nr. 56, p. 34.

⁸ J. Rideau, *Le droit au juge: conquête et instrument de l'État de droit*, LGDJ, 2001, p. 178.

⁹ CEDO - Hot. din 6 noiembrie 1978, în cauza *Klass c. Austriei*, în *Les grands arrêts de CEDH*, vol. X, p. 256.

dreptului și că, astfel, arbitrarul este exclus¹. Ideea s-a răspândit larg după cel de-al Doilea Război Mondial, în special, ca ideologie a drepturilor omului și prin introducerea unui „*control de constituționalitate al jurisdicțiilor internaționale în această materie*” (CEDO, CJCE ș.a.)².

Prin „stat de drept” doctrina europeană constituțională³ desemnează „*un sistem juridic prezentând următoarele proprietăți:*

1) *formularea unor norme juridice suficient de precise pentru a putea fi aplicabile:*

a) *să permită o orientare clară a destinatarilor;*

b) *să nu lase loc posibil pentru arbitrar și*

c) *să poată fi verificată conformitatea aplicării lor cu norme de referință, iar*

2) *procedurile să permită controlul efectiv al conformității normelor aplicate cu cele de rang superior*” (controlul de constituționalitate).

Statul de drept, astfel definit, presupune o structură clară și bine articulată a ierarhiei normelor, printr-o încadrare determinată precis a lor în ordinea constituțională, prin legi precise și care prevăd limitele exacte ale acțiunii pentru organele de execuție, cu jurisdicții competente de control al conformității normelor individuale și generale ș.a.

„*Așadar, constituționalismul garantează ideea de stat de drept, întrucât integrează, în general, ordinea statului de drept, afirmă supremația Constituției⁴ și respectarea drepturilor fundamentale*”, generalizează controlul jurisdicțional al aplicării lor efective și concrete, ceea ce ilustrează, în mod expresiv, preeminența dreptului, în raport cu cele două mari dimensiuni - democrația și respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

Statul de drept nu se confundă cu principiul legalității, el este mai mult decât atât⁵.

Prin Decizia nr. 234/1999⁶, Curtea Constituțională a României afirmă că „într-un stat de drept repararea unui act injust se poate realiza numai prin recurgerea la procedura legală, care să nu contravină dispozițiilor constituționale și obligațiilor pe care statul român și le-a asumat prin tratatele internaționale, a căror respectare este obligatorie, conform art. 11 și 20 din Constituție”.

„Statul de drept” are un conținut complex, definit prin mai multe elemente: domnia dreptului este evidentă, conținutul acestui drept valorifică la dimensiunile lor reale drepturile și libertățile cetățenești, se realizează echilibrul, colaborarea și controlul reciproc al puterilor publice și se realizează accesul liber la justiție⁷.

¹ L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2008, p. 86 și urm.

² *Idem*.

³ Leo Hamou, *L'Etat de droit et son essence*, în RFDC nr. 4/1990, p. 669.

⁴ Conform art. 1 alin. (5) din Constituția României, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

⁵ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 8-9.

⁶ *Deciziile Curții Constituționale a României*, vol. II, 2007, p. 235.

⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 9.

2.2. Securitatea juridică - principiu fundamental al „statului de drept”

a) Conceptul de securitate juridică are o accepțiune strict formală, relevantă în doctrina constituțională¹, desemnând acea „proprietate a unui sistem juridic de a institui pentru toți destinatarii un cadru normativ relativ determinat care să permită o orientare precisă și clară a acestora la un moment dat”.

„Securitatea juridică” nu comportă nicio garanție relativă la stabilitatea unui anumit conținut normativ, ci implică obligația ca normele să fie aplicate și modificate de o manieră explicită, accesibilă și previzibilă.

b) Conceptul de „securitate juridică” s-a afirmat în jurisprudența CEDO sub forma unui principiu fundamental al drepturilor omului, cu referire specială la stabilitatea și irevocabilitatea drepturilor, consacrate definitiv prin hotărâri judecătorești, cu titlu de lege, care nu mai pot face obiectul unor ingerințe legislative sau juridice, fără a goli de conținut un alt principiu clasic al dreptului, și anume autoritatea de lucru judecat.

Astfel, fiind, principiul securității juridice, sub aspectul însușirii esențiale date atât sistemului juridic, cât și jurisprudenței, face să se afirme și mai evident principiul fundamental al preeminenței dreptului, în jurul căruia gravitează toate celelalte principii și garanții într-o societate democratică.

Preluând „creațiile” CEDO, instanța supremă din România² a statuat că: „Unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității juridice, care înseamnă, între altele, că o soluție definitivă a oricărui litigiu nu trebuie rediscutată (Cauza Brumărescu, 1998, par. 61). Din cauza inconsecvenței și deficiențelor legislative, precum și a eventualelor litigii anterioare soluționate, nu este exclus ca, într-o astfel de acțiune în revendicare, ambele părți să se poată prevala de existența unui bun în sensul convenției, instanțele fiind puse în situația de a da preferabilitate unuia în detrimentul celuilalt, cu observarea, în același timp, a principiului securității juridice”.

De altfel, și doctrina de specialitate³ a avut o contribuție majoră la fundamentarea acestei soluții a Secțiilor Unite, afirmând de asemenea, într-un mod elaborat și de înaltă ținută, principiul fundamental al preeminenței dreptului și unul din elementele sale **esențiale principiului securității juridice** – ca un corolar al statului de drept și al respectării drepturilor omului într-o societate democratică.

Recent, prin două decizii⁴ Curtea Constituțională a statuat că „Dispoziția de lege criticată pentru neconstituționalitate nu pune în pericol securitatea juridică și stabilitatea raporturilor juridice, ci, dimpotrivă, un asemenea efect l-ar avea tocmai modificarea hotărârilor definitive și irevocabile”.

¹ M. Troper, *Le concept de l'État de droit*, în Droits nr. 15/1992, p. 51.

² Decizia nr. 33 din 9 iunie 2008 a SU, publicată în M. Of. nr. 108 din 23 februarie 2008, p. 15.

³ Conf. univ. dr. M. Nicolae, *Probleme de drept tranzitoriu. Legea aplicabilă nulității actului juridic*, în RRDP nr. 1/2008, p. 127-136, par. 23. În același sens, mai dezvoltat, a se vedea studiul elaborat de prof. univ. dr. V.M. Ciobanu, conf. univ. dr. M. Nicolae și conf. univ. dr. Fl. Baias și publicat în RRDP nr. 2/2008, p. 103, 105-106, 173, 178, 186-187, 189-190, 191.

⁴ Decizia nr. 1351 din 10 decembrie 2008 și decizia nr. 56 din 14 ianuarie 2009, publicată în M. Of. nr. 46 din 27 ianuarie 2009, p. 7.