CONTINUITATEA TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE ROMÂNEȘTI DE CONTROL AL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

LA CONTINUITÉ DE LA TRADITION CONSTITUTIONNELLE ROUMAINE DE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL DES LOIS

Elena ARAMĂ, dr. hab., prof. univ., Universitatea de Stat din Moldova
ORCID ID: 0000-0002-6406-3743. E-mail: aramaelena@gmail.com

CZU: 342.4:340.134(498) **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.8413029**

Resume: *Après la destitution du régime totalitaire soviétique, la tendance à l'étude objective de l'histoire, en général, et de l'histoire du droit, en particulier, aboutit à la découverte des institutions démocratique non seulement en Occident, mais aussi dans notre espace national. L'une de ces institutions est révision constitutionnelle des lois. L'institution du contrôle constitutionnel est une institution démocratique conçue pour aider à établir, à maintenir la démocratie et contribuer à la protection des droits de l'homme, droits que même le législateur ne peut violer.*

Mots-clés: *La suprématie de la Constitution, le contrôle de constitutionnalité des lois, contrôle préalable, contrôle postérieur, l'exception d'inconstitutionnalité.*

Se poate spune că instituțiile sunt produse ale istoriei, dar apare întrebarea dacă în istorie există o continuitate sau o ruptură a tradiției? Nicolae Iorga în Observații ale unui nespecialist asupra istoriei antice. București, 1916 scria: Numai cine apără trecutul în tradiția sa capabilă de a purta fructe în prezent, numai acela biruiește [1, p. 170]. În cadrul comunicării mele avansez ipoteza că până la regimul comunist în spațiul nostru național a existat o continuitate în instituția controlului de constituționalitate. Parcursul istoric al controlului de constituționalitate a legilor denotă legătura inerentă între acest control și organizarea democratică a societății. Prin operele marilor gânditori (în primul rând, J.-J. Rousseau) și Marea Revoluție franceză pătrunde în activitatea legislativă o nouă viziune asupra legii, care trebuie să fie expresia voinței generale. Pentru a realiza acest deziderat a fost întreprinsă organizarea unei activități a organului

legislativ care să se bazeze pe lege, o justiție independentă de puterea politică care să aibă un singur stăpân – legea, astfel încât legea să se impună nu numai indivizilor, ci și autorităților statului, inclusiv însuși autorului legii.

Pas cu pas în constituționalismul modern s-au conturat idei fundamentale: consacrarea în Constituție a unor principii ce se sprijină pe valori supreme recunoscute de societate, supremația Constituției, noncontradicția dintre Constituție și legi, apelul la justiție în caz că legile incompatibile cu Constituția încalcă drepturile persoanelor, în acest caz protecția drepturilor face să triumfe și supremația Constituției și a valorilor consacrate de ea.

Instituția controlului de constituționalitate este o instituție democratică menită să ajute instaurării democrației și să contribuie la protecția drepturilor omului. Profesorul Ion Deleanu scria într-un mod admirabil că experiența istorică românească în ceea ce privește controlul de constituționalitate este un reper imposibil de ignorat [2, p. 148].

În istoria noastră anumite elemente au început să apară încă în secolul al XVIII-lea, dar preocupări mai pronunțate se conțineau în Convenția de la Paris din 1858 care a ținut loc de Constituție la începuturile României moderne. Convenția prevedea înființarea Comisiei centrale cu sediul la Focșani, care pe lângă alte atribuții avea și sarcina de a veghea la respectare și aplicarea Convenției. Convenția prevedea că legile vor fi sancționate de domnitor doar după avizul Comisiei centrale în care să fie indicat că legea nu depășește dispozițiile Convenției [3, p.26]. Astfel se instituia un control al constituționalității, un control a priori, dat în competența unui organ politic-legislativ, după sistemul existent atunci în Franța. Comisia urma să analizeze dacă legile erau potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizații. Odată cu realizarea uniunii reale a Principatelor (1862) Comisia centrală a fost desființată, dar înainte de dizolvare a prezentat un proiect de lege cu privire la înființarea unui Consiliu de Stat cu sarcina de a cerceta proiectele de legi trimise de domn sau Adunare pentru a le pune în acord cu Convenția. Consiliul de Stat a fost instituit în 1864 în componența a 9 consilieri, 9 auditori și un secretar general, iar președinte era domnitorul.

Domnitorul Alexandru Ioan Cuza, lovindu-se de rezistența membrilor Adunării Elective ce îl împiedicau să facă reforme, a dizolvat Adunarea la 2 mai 1864 și a supus plebiscitului popular Statutul Dezvoltator al Convenției de la Paris, care a și fost adoptat. Statutul a pus în sarcina Consiliului de Stat

pregătirea proiectelor de legi pe care domnitorul le prezenta Parlamentului. Dar a funcționat puțin timp, căci după abdicarea lui Cuza la începutul anului 1866 a fost desființat.

Constituția din 1866 nu prevedea existența unui organ de tipul Consiliului de Stat. Conform Legii din 9 iulie 1866 despre împărțirea atribuțiilor Consiliului de Stat era stipulat că atribuțiile de pregătire a proiectelor de legi revin miniștrilor ce vor folosi comisii speciale din cadrul ministerelor respective. Era vizibil un pas înapoi, Consiliul căzuse din motive politice, dar ideea nu a dispărut, astfel că revizuirea din 1884 a Constituției a repus problema prin art.131 ce prevedea că revizuirea codurilor și legilor existente la acea dată pentru a le pune în armonie cu Constituția. Acest lucru urma să-l efectueze o comisie permanentă. În cadrul Reprezentanței naționale unii deputați și doctrinari s-au pronunțat permanent în favoarea instituirii unui organ care ar veghea procesul de legiferare, fiind prezentate și proiecte de lege în acest sens în anii1886, 1887-1889, dar care nu au fost adoptate.

După Marea Unire din 1918 necesitatea adoptării unei noi constituții era evidentă. Institutul Social Român condus de Dimitrie Gusti a organizat 2 cicluri de dezbateri, la care au luat parte mari personalități ale timpului, în primul ciclu fiind 23 prelegeri, în al doilea – 19. Cu ocazia dezbaterilor privitor la o nouă Constituție a fost avansată propunerea ca organul special ce va cerceta în prealabil proiectele de legi nu se va limita la recomandări tehnice, ci va constata și va descoperi în proiectele de legi principiile diriguitoare ale legislației (Cezar Partheniu), o astfel de elaborare fiind numită genetică. Acestor revendicări permanente le-a răspuns Constituția din 1923, care în art.76 a prevăzut înființarea unui Consiliu Legislativ cu sarcina de a ajuta în mod consultativ la elaborarea și coordonarea legilor, indiferent dacă proiectele erau depuse de puterea executivă sau din inițiativă parlamentară. Astfel la 25 februarie 1925 se înființa Consiliul Legislativ care se încadra în procesul de legiferare prin avizele ce le prezenta asupra proiectelor de legi înainte de a fi prezentate Parlamentului, în avize se indica și dacă proiectul este sau nu în concordanță cu Constituția. În cadrul discuției asupra art.103 ministrul Agriculturii și domeniilor Constantinescu spunea: Pentru a asigura că legile sunt făcute în spiritul Constituțional, s-a pus în Constituție o îngrădire și anume, că nici guvernul, nici membrii corpurilor legiuitoare nu mai pot propune o lege fără ca ea să fi trecut înaintea Consiliului Legislativ, care va avea ca cea dintâi

datorie să observe ca legea propusă să nu violeze principiile constituționale. Consiliul Legislativ nu era un organ politic, lui nu-i era permis să discute oportunitatea și considerentele politice ale proiectului de lege, ci să vegheze asupra coordonării și perfecționării lor, la compatibilitatea lor cu Constituția.

Consiliul Legislativ deci era destinat să fie un organ de control prealabil al constituționalității, un organ de specialitate independent de Parlament. Membrii Consiliului trebuiau să corespundă unor criterii destul de riguroase: titlul de doctor sau cel puțin de licențiat, de a fi ocupat anterior funcții înalte în stat, să aibă lucrări științifice publicate. Trebuie menționat că printre membrii Consiliului interbelic au fost personalități marcante cu studii peste hotare, majoritatea în Franța, la Sorbona, spre exemplu, Raul Teodorescu, Alexandru Virgil Gane, George Vrăbiescu, Gheorghe Cronț etc.

La prezentarea în Camera Deputaților a proiectului de lege despre Consiliul Legislativ raportorul menționa: Opera de creație legislativă este una din cele mai delicate și reclamă pe lângă cunoștința stărilor de fapt sociale, economice, politice și serioasă cunoștință a unor serii de chestiuni, a unor materii și principii a unor materii, ce necesită o pregătire specială...cunoștința practicii extrajudiciare, a legislației comparate, a istoriei dreptului, a progreselor științifice realizate de doctrină, a psihologiei poporului, a organizării politice, a structurii sociale și economice a țării.

Consultarea Consiliului Legislativ era obligatorie, dar avizele acestuia nu erau obligatorii. Totuși de majoritatea avizelor negative s-a ținut cont. Pe parcursul a 10 ani de activitate (1926-1936) Consiliul a dat 518 avize de neconstituționalitate, dintre care 64 % au fost luate în considerare de către legiuitor [4, p. 105]. Nefiind obligatoriu Parlamentul putea să ignore avizul, dar atunci dacă proiectul devenea lege, ea putea fi atacată în Curtea de Casație care în secțiuni unite controla constituționalitatea legii deja intrată în vigoare.

Deci Consiliul Legislativ era primul obstacol în calea legilor neconstituționale. Deja am menționat Curtea de Casație care conform Constituției putea judeca constituționalitatea legilor deja intrate în vigoare, fiind următorul pas în calea neconstituționalității. Și această idee are istoria ei. Constituția din 1866 se fundamenta pe principiul supremației Constituției, fără a-l indica expres. Astfel art. 129 stipula: Din ziua punerii în vigoare a Constituției sunt abrogate dispozițiunile din legi, decrete, regulamente și alte acte contrarii cu ea [5, p. 61-62]. Astfel a fost recunoscută supremația

Constituției față de celelalte legi. Din moment ce puterea judecătorească avea dreptul de a aplica nu numai legile, ci și textele constituționale, evident că în caz de contradicție între lege și Constituție ea trebuia să dea prioritate Constituției. Aplicarea directă a Constituției de către instanțele judecătorești s-a făcut pe spețele despre înstrăinarea pământurilor rurale străinilor, aceste înstrăinări fiind anulate ca fiind contrare art. 7, paragraf V, care stipula că numai românii și cei naturalizați români pot dobândi imobile rurale în România. Doctrina și-a declarat sprijinul său energic în favoarea organelor judecătorești care erau obligate să nu aplice o lege neconstituțională, ci să aplice în direct Constituția [6, p. 60].

Instanțele judecătorești din România au admis controlul de constituționalitate posterior intrării în vigoare încă înainte de a fi expres prevăzut de Constituție. Este adevărat că au fost puține procese (1902, 1911, 1912), cel din 1912 a avut un larg răsunet și peste hotarele țării, în doctrina franceză - Procesul Societății tramvaielor București, când Societății i s-a dat câștig de cauză în fața Ministerului de interne și contra legiuitorului, care, atunci când dezbaterile pe litigiu erau în curs, a adoptat o lege pretins interpretativă, dar care de fapt modifica datele problemei.

Această jurisprudență a servit legiuitorului constituant la elaborarea Constituției din 1923 pentru introducerea în Constituție a controlului de constituționalitate a legilor. Art.103 din Constituție atribuia dreptul de a judeca constituționalitatea legilor Curții de Casație (în secțiuni unite) pe cale de excepție, adică într-un proces declanșat care se afla pe rolul unei instanțe. Constatând neconstituționalitatea unor norme, Curtea le declara inaplicabile, dar efectul se mărginea doar la cazul judecat. Deci Constituția din 1923 deși a continuat tradiția jurisprudențială, totuși, a modificat-o, căci dreptul se atribuia doar Curții de Casație și nu oricărei instanțe cum se obișnuise până atunci. Această modificare s-a operat din rațiuni de precauție, căci declararea neconstituționalității unei legi votate și adoptate de Reprezentanța națională era considerată o problemă prea gravă pentru a fi lăsată la latitudinea oricărei curți sau tribunal. Curtea de Casație în secțiuni unite putea să cerceteze constituționalitatea unor legi doar la sesizarea părții interesate, nu din oficiu. Neconstituționalitatea putea fi invocată doar de parte pe cale de excepție, adică într-un proces în curs. Conform art. 29 al Legii Curții de Casație instanța în fața căreia se ridica excepția de neconstituționalitate

continua să judece procesul și numai după rămânerea hotărârii judecătorești definitive în speța dată partea se putea adresa Curții de Casație cu rezolvarea excepției de neconstituționalitate. Sesizarea imediată a Curții de Casație adică înainte ca hotărârea să fie definitivă putea să se producă doar dacă reclamantul consimțea la suspendarea procesului până la rezolvarea problemei de constituționalitate. În așa caz dosarul se trimitea imediat Curții de Casație care se pronunța de urgență [4, p. 295-296].

Deși Constituția nu a declarat expres, dacă se supun controlului de constituționalitate legile din motive de neconstituționalitate intrinsecă (încalcă Constituția prin însăși conținutul ei) sau extrinsecă (dacă legea nu a fost elaborată și adoptată cu respectarea formelor prescrise de Constituție), Jurisprudența a formulat regula că judecă doar neconstituționalitatea intrinsecă, iar cea extrinsecă ține de competența instanțelor judecătorești obișnuite. Curtea de Casație a considerat că pot fi atacate pentru neconstituționalitate nu numai legile, dar și regulamentele făcute pentru completarea și aplicarea unui text de lege, arătând în acest sens că regulamentul ce completează o lege în baza unei delegațiuni dată de puterea legislativă are valoarea unei legi și poate fi supus controlului de constituționalitate. În ceea ce privește regulamentele și instrucțiunile date în aplicarea legilor de către puterea executivă, cercetarea lor cădea în competența instanțelor judecătorești potrivit competenței lor. Curtea de Casație s-a declarat competentă să judece constituționalitatea legilor formale (în doctrina interbelică o astfel de lege era considerat actul administrativ al puterii legislative, care doar îmbracă forma legii, fiind votate după formele prescrise de Constituție, dar de fapt după conținut rămânând acte de executare a legii, adică administrative – exemplu, autorizarea unui minister să înstrăineze un bun, să declare supuse exproprierii imobile pentru cauză de utilitate publică etc.) Dar examinarea constituționalității unui astfel de act se făcea tot prin intermediul excepției, adică cel lezat trebuia să se adreseze instanței de contencios administrativ și să ridice acolo chestiunea de neconstituționalitate și abia după procedura prevăzută să se adreseze Curții de Casație pentru a cerceta excepția de neconstituționalitate acelei legi formale.

Cele mai multe decizii ale Curții de Casație cu privire la neconstituționalitate s-au referit la dreptul de proprietate, declarat a fi un drept garantat de Constituție (art. 17). În acest domeniu deciziile au fost dificile, căci se refereau la legi ce au fost adoptate în condiții complicate, consecințe ale primului

război, dificultăți legate de înfăptuirea reformei agrare. Așa de exemplu. Curtea de Casație a considerat constituțional Decretul-lege nr.1420/920 prin care se prevedea la prelungirea contractelor de închiriere chiar pentru cele ce se soluționaseră definitiv de instanțe și se obținuseră decizii de evacuare. Această soluție s-a justificat prin necesitățile neprevăzute care s-au impus din cauza războiului și care interesau în cel mai înalt grad ordinea publică și armonia socială [4, p. 434]. Aceiași atitudine și respectiv decizie a avut-o Curtea și în cazul legii cu privire la impunerea împrumuturilor pe care statul își luase anterior angajamentul de a nu le impune. Credibilitatea statului a scăzut în ochii celor ce au subscris la împrumut, căci statul modificase relația cu ei în mod unilateral. Deși date în circumstanțe grele, această decizie a fost criticată de juriști, care au considerat neconvingătoare argumentarea Curții cu încercarea de a face distincție între dreptul de proprietate și exercițiul acestui drept [4, p. 345-347].

În cazul art. 59 al Legii concordatului preventiv decizia Curții a fost că articolul este constituțional, căci prevedea reducerea temporară a creanțelor comercianților care se găseau în stare de lichidare judiciară – cota nefiind mai mică de 40% din creanțele chirografare și termenul în caz de lipsă a acordului părților putea fi stabilit de tribunal până la maximum 5 ani. Curtea a argumentat că legea nu reducea definitiv creanța creditorilor la cota de plată, fixată prin concordat, întrucât după achitarea cotelor concordatare creditorii puteau cere pe cale de acțiune de la debitorii lor restul creanțelor neachitate prin concordat.

Înalta Curte a avut aceiași atitudine pentru apărarea dreptului de proprietate în afacerea Societății de gaz metan. Societatea pe acțiuni Gaz metan s-a constituit în 1925, statutele ei fiind sancționate prin Decret regal. Societatea a funcționat fără probleme până în 1930, când a fost adoptată o lege prin care se prevedea că dreptul de exploatare, explorare și transportare a gazului metan constituie un drept de monopol al statului, iar societatea gaz metan trebuia să predea statului exploatările, instalațiile, accesoriile și să intre în lichidare. Societății expropriate i se propunea să accepte despăgubirile fixate de Ministerul Finanțelor, iar în caz de refuz despăgubirile urmau să fie stabilite de o comisie din 3 membri: unul stabilit de Ministerul de Finanțe, altul – de societatea gaz metan, al treilea fiind Președintele Tribunalului Ilfov. Curtea de Casație a dat dreptate Societății gaz metan, arătând că expropriere pentru utilitate publică în afară de cazurile stabilite expres de Constituție se poate stabili doar printr-

o lege votate de ambele camere cu 2/3 de voturi a fiecărei camere și că orice despăgubire trebuie să fie justă și prealabilă și să fie stabilită de justiție. În cazul societății gaz metan nu intervenise nici o lege de expropriere, iar despăgubirea o fixase Ministerul Finanțelor și nu justiția [4, p. 362-365]. Deci, Curtea nu contesta dreptul statului de a crea monopoluri, dar fără a leza drepturi, adică nu fără o lege de expropriere și fără despăgubire fixată de justiție. Este de remarcat că judecătorul raportor a fost Andrei Rădulescu, iar unul din avocații ce reprezentau Societatea Gaz metan a fost Mircea Djuvara.

Rolul important al Curții de Casație interbelice s-a manifestat pregnant și în formularea unor definiții: una din acestea este definiția proprietății de orice natură înțeleasă nu numai ca proprietate corporală mobiliară sau imobiliară, susceptibilă de o apropiere directă, dar și proprietate incorporală, din care fac parte drepturile fără existență materială, care constituie adevărate creațiuni juridice ale științei și progresului dreptului, dar care sunt totuși susceptibile de o apropiere, că aceste drepturi, numite și drepturi intelectuale, își găsesc concretizarea în proprietatea industrială, științifică, comercială, artistică cunoscute până azi, dar și drepturile pe care progresele minții omenești și ale științei le-ar fixa pe viitor.

Propunerile doctrinare din epocă vizau instituirea unei secțiuni speciale a Curții de Casație în loc de Secțiunile unite, care din cauza numărului mare de consilieri funcționa greoi, dar ca acea secțiune să fie prezidată întotdeauna de primul prezident al Curții de Casație ca să se păstreze caracterul judiciar al acestei instanțe. S-a propus de asemenea ca hotărârile pe care le pronunța această secțiune să aibă efect erga omnes. Este adevărat că aceste propuneri nu au fost luate în considerare, următoarea Constituție, cea din 1938, a păstrat instituția controlului de constituționalitate în formula veche, art. 75 prevedea că Numai Curtea de Casație și Justiție în Secțiuni unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe cele potrivnice Constituției. Judecata in constituționalității se mărginește numai la cazul judecat.

Așa că tradiția a continuat până când circumstanțele externe (războiul) și apoi cele interne (regimul comunist) au dus la o ruptură categorică a acesteia prin desființarea instituției controlului de constituționalitate.

Care sunt învățămintele acestei experiențe istorice? Ce fructe (expresia lui Nicolae Iorga) este capabilă să aducă astăzi tradiția controlului de constituționalitate a legilor? Cu siguranță, experiența interbelică nu este încă

astăzi fructificată, căci controlul prealabil printr-un organ de tipul Consiliului Legislativ la noi, în Republica Moldova, lipsește, pe când în România tradiția a fost reînviată și Consiliul Legislativ – reînființat. De asemenea este posibil a reflecta asupra manierei în care avea loc în epoca interbelică examinarea excepției de neconstituționalitate, în special, având în vedere practica constituțională de după 2016, când foarte multe sesizări au fost și sunt declarate inadmisibile [7, p. 63-72], ceea ce poate fi calificat și ca un abuz de drept cu scopul de a tergiversa procesul, de șicană, deci, ca o încălcare a dreptului celeilalte părți în litigiu.

Referințe bibliografice:

1. Iorga N. Observațiile unui nespecialist asupra istoriei antice. București, 1916.
2. Deleanu I. Justiția constituțională. București, 1995.
3. Vasiliu C. Controlul constituționalității legilor. Control preventiv. Control sancționator. București (f.a.).
4. Văleanu Al.. Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat. București, 1936.
5. Muraru I. et all. Constituțiile României. București, 1993.
6. Alexandresco D. Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român în comparațiune cu legile vechi. Ed. Curierul judiciar, 1906. Ediția a III. Vol. I, partea I (art. 1-210).
7. Aramă E., Chicu O., Excepția de neconstituționalitate între incertitudini și încercări de clarificare. În: Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală. Chișinău, 2021.

Notă: *Articolul este rezultat al cercetărilor realizate în cadrul proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului”*