

CZU 342.5



CONSIDERAȚII PRIVIND POSIBILITATEA CONTROLULUI CONSTITUȚIONALITĂȚII ASUPRA ACTELOR PUTERII EXECUTIVE

Teodor CÂRNAȚ,
doctor habilitat în drept,
Sergiu ŞCOLNIC,
doctorand

Cette étude est consacrée à l'analyse du contrôle de la constitutionnalité du pouvoir exécutif, et les formes de l'exercer. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle se limite à vérifier la conformité de la constitutionnalité des actes des gouvernants dont la inconstitutionnalité a été notifiée. Même si l'État assure le mécanisme de contrôle de la légalité des actes du pouvoir exécutif, nous croyons que les gouvernants eux-mêmes sont en mesure de vérifier individuellement la constitutionnalité des actes avant d'émettre.

Mots-clefs: pouvoir exécutif; guvernement; président; acte administratif; contentieux constitutionnel; contrôle de la constitutionnalité; exception de non-constitutionnalité.

Prin esența sa, ca și prin funcția sa socială, Constituția are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept. În consecință, toate actele normative adoptate de Parlament și Guvern, precum și actele emise de celelalte autorități publice, trebuie să se conformeze normelor și principiilor constituționale. În cazul în care un act normativ, inclusiv o lege adoptată de Parlament sau Regulamentul de organizare și funcționare al acestuia contravin Constituției, nu pot produce efecte [1], sistemele constituționale moderne prevăd, în acest sens, sancțiuni pentru încălcarea prevederilor Legii fundamentale fie de autoritățile statale care desfășoară o activitate politică propriu-zisă, cum este, de pildă, șeful statului, fie de către partidele politice [2]. Supremația Constituției este însă doar un principiu. Ea trebuie dublată de stabilirea unui mecanism care să-i dea consistență, s-o apere. Această concepție – scria profesorul George Alexianu, a făcut ca în toate constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure o superioritate normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectul unor forme și garanții speciale, diferite de cele ale legilor ordinare [3].

Pentru asigurarea supremației Constituției, doctrina și practica constituțională au creat două instituții juridice eficiente: controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ [4]. Astfel, înțelegem prin control al constituționalității legilor ansamblul dispozițiilor normative care reglementează activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu dispozițiile Legii fundamentale [5]. Conform art.135 alin.(1) din Constituţie [6] Curtea Constituțională a Republicii Moldova exercită controlul constituționalității următoarelor acte normative: a) legilor şi hotărârilor Parlamentului; c) decretelor Președintelui Republicii Moldova; d) ordonanțelor şi hotărârilor Guvernului; e) tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. De principiu, controlul constituționalității legilor privește numai legea ca act juridic al Parlamentului sau actele normative cu forța juridică egală cu a legii. Sunt acte normative cu forța juridică egală cu a legii acele acte care, deși sunt emise de alte organe de stat decât Parlamentul, intervin și reglementează relații sociale de domeniul legii și pot deci modifica, suspenda sau abroga o lege. Asemenea acte se regăsesc în mai toate sistemele constituționale, de regulă, sub denumirea de decrete-legi, decrete cu putere de lege sau ordonanțe [7].

În acest sens, Constituția conferă Președintelui Republicii Moldova o gamă largă de atribuții în domeniul politicii interne și externe și este firesc ca în anumite situații Președintele să poată emite decrete ce se vor publica în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova", deoarece nepublicarea atrage inexistența decretului. Însă nu toate decretele emise de Președinte pot fi supuse controlului constituționalității, ci numai cele cu caracter normativ, acestea fiind izvoare de drept [8]. Ca acte normative subordonate legii și întru realizarea lor, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile Guvernului sunt pasibile controlului constituționalității cu toate consecințele respective [9].

Din cele menționate, rezultă că controlul constituționalității vizează actele normative emise de către trei autorități publice ce reprezintă două puteri de stat, și anume: a) puterea legislativă – Parlamentul; b) puterea executivă – șeful statului și Guvernul.

Alt aspect al problemei constă în aceea că acest control se exercită numai la sesizare, dar nu din oficiu, pe de o parte, iar pe de altă parte, numai după intrarea în vigoare a actelor indicate. Aşadar, este vorba de un control abstract *a posteriori*. Avantajele acestui tip de control sunt următoarele: a) asigură plenitudine vocației și obligației Curții Constituționale de a garanta supremația Constituției, ca una dintre condițiile *sine qua non* ale statului de drept și ale democrației constituționale; b) adeseori, abia în procesul aplicării legii sunt relevante viciile de neconstituționalitate ale acesteia [10]. De rând cu aceasta, conform jurisprudenței Curţii Constituţionale a Republicii Moldova,

aceste argumente nu mai sunt valabile, deoarece prin Hotărârea nr.9 din 14.02.2014: „controlul constituţionalităţii legilor cuprinde legile adoptate de Parlament, atât după, cât şi înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Preşedintelui Republicii Moldova şi a celorlalţi subiecţi cu drept de sesizare" [11].

Reiterăm că afirmarea supremaţiei constituţiei implică existenţa unor mecanisme de control ale conformităţii legilor cu constituţia, în lipsa cărora acest principiu rămâne literă moartă. Este necesară asigurarea controlului constituţionalităţii legilor, a regulilor juridice subordonate. Fără existenţa unei sancţiuni a violării regulilor constituţionale de către una din puterile constituite, distincţia de principiu dintre constituţie şi legi ordinare (şi legi, în general) cedează locul unei confuzii de fapt. Trebuie deci stabilit un control care să ducă la anularea regulilor juridice neconstituţionale [12].

O altă formă de exercitare a contenciosului constituţional, inclusiv al actelor emise de puterea executivă, reprezintă excepţia de neconstituţionalitate. Instanţele în faţa cărora sunt ridicate excepţii de neconstituţionalitate sunt obligate să sesizeze Curtea Constituţională, după verificarea condiţiilor de admisibilitate prevăzute de lege. Astfel, instanţa judecătorească în faţa cărora sunt invocate excepţiile constituie un prim filtru legal în cadrul controlului de constituţionalitate, întrucât sesizarea Curţii Constituţionale se va face numai atunci când excepţia de neconstituţionalitate îndeplineşte cerinţele referitoare la admisibilitatea sa; cauzele de inadmisibilitate (denumite în doctrină „motive legale ce împiedică declanşarea sau extinderea procedurii de control al constituţionalităţii legii") determină limitele legale ale controlului pe cale de excepţie, fiind legate de competenţa Curţii Constituţionale, în exercitarea acestuia au caracter imperativ şi sunt de ordine publică [13].

În această ordine de idei, procedura de soluţionare a excepţiilor de neconstituţionalitate presupune două etape:

– Etapa judecătorească – etapa prealabilă, care începe odată cu invocarea excepţiei de neconstituţionalitate în faţa instanţei judecătoreşti şi se încheie cu sesizarea Curţii Constituţionale (în cazurile în care instanţa nu respinge ca inadmisibilă excepţia, în cazurile expres şi limitativ prevăzute de lege), şi

– Etapa contenciosului constituţional, care se desfăşoară în faţa Curţii Constituţionale, care are ca punct de pornire încheierea de sesizare a Curţii Constituţionale de către instanţa judecătorească şi se finalizează odată cu adoptarea deciziei Curţii [14].

Având în vedere cele menţionate, referindu-ne la dreptul României, rezultă că, în temeiul criteriului formal sau organic, numai actele emise de Guvern cu titlu de hotărâre şi ordonanţe intră în sfera controlului, cu excepţia unor acte cu acelaşi titlu ale altor autorităţi. În conformitate cu criteriul material al conţinutului reglementării, hotărârile şi ordonanţele sunt expresia exercitării unei competenţe de atribuire, consecinţă a învestirii Guvernului cu atribuţii specializate [15].

Chiar dacă aparţin puterii executive, în calitate de emitent, aceste acte administrative au, de regulă, caracter normativ şi putere de lege, fiind supuse regimului juridic al legii în ceea ce priveşte efectele. Dacă, determinat de natura puterii emitente, adoptarea, elaborarea, intrarea în vigoare, aprobarea şi chiar controlul lor de neconstituţionalitate comportă particularităţi faţă de modul de adoptare, elaborare, dezbatere şi modificare a legii *stricto sensu*, efectele celor două categorii de acte normative sunt similare, Legea României privind normele de tehnică legislativă [16] referindu-se expres la ambele categorii. De asemenea, extrem de relevant în acest context sunt reglementările instituite de constituantul român, potrivit cărora ordonanţele Guvernului nu pot interveni în domeniul legilor constituţionale, nu pot afecta instituţiile fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Totodată, ordonanţele simple nu pot interveni în domeniul legilor organice [17].

Cât priveşte actele normative ale puterii executive din Republica Moldova, decretele Preşedintelui Republicii Moldova şi hotărârile Guvernului – întrucât ele se emit doar în executarea legilor, controlul constituționalității presupune conformitatea lor atât prevederilor legilor organice şi ordinare, precum şi în mod obligatoriu, Constituției.

În conformitate cu art. 102 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor, iar ordonanțele se emit în caz de delegare legislativă. Cât privește dispozițiile, acestea se emit în vederea organizării activității interne a guvernului și întotdeauna sunt acte aplicative. Suntem de părere că anume această constatare a servit drept motiv pentru excluderea din Constituţie în 2000 a dispoziţiilor Guvernului de la controlul constituţionalităţii. În ceea ce privește hotărârile Guvernului, ele pot fi atât aplicative cât și normative. Cu toate acestea, cele din urmă nu denotă faptul că Guvernului i se recunoaște dreptul de organ legislativ, deoarece hotărârile cu caracter normativ trebuie să aibă la bază legislația în vigoare și, în primul rând Constituția.

În Constituţie este consacrat regimul constituţional al hotărârilor Guvernului, potrivit căruia hotărârile trebuie să se întemeieze pe lege sau pe un act normativ cu forţa juridică a legii. Aceste dispoziţii constituţionale sunt dezvoltate şi în cuprinsul Legii României privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum şi, subsecvent, în Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării sau aprobării acestora. Prin urmare, hotărârile de Guvern sunt acte de reglementare secundară (*secundum legem*) ce se emit pentru organizarea executării legilor, motiv pentru care într-o lege sau ordonanţă trebuie să fie precizat temeiul emiterii acestora. Ele nu pot cuprinde reglementări primare ale relaţiilor sociale şi nu pot fi emise în lipsa unui temei existent într-un act juridic de natură primară [18].

Unii cercetători români sunt de părerea că, deşi ordonanţa este emisă de puterea executivă, intrând în

categoria actelor administrative cu caracter normativ, iar legea nu distinge între actele cu caracter individual sau normativ, nu se poate reţine că ordonanţele se supun aceluiaşi regim juridic în ceea ce priveşte anularea lor. Ele au putere de lege şi sunt supuse aprobării Parlamentului, aceasta fiind modalitatea analizării lor sub aspectul legalităţii, respectiv supuse controlului de constituţionalitate potrivit art.146 lit.d) din Constituţia României, neputând fi anulate de către puterea judecătorească, având în vedere regimul lor juridic aparte, reglementat în legea fundamentală [19].

Dat fiind regimul juridic special al ordonanţelor Guvernului, chiar dacă în prezent nu avem în vigoare nicio ordonanţă a Guvernului Republicii Moldova, vom menţiona că ele nu sunt supuse examinării de către instanţele judecătoreşti, Constituţia menţionând expres şi limitativ la art.106^2 că „Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice”.

Astfel, referindu-ne la dreptul comparat, legile şi ordonanţele Guvernului sunt supuse controlului de constituţionalitate realizat de Curtea Constituţională, neputând face obiectul controlului realizat de către instanţele judecătoreşti de drept comun [20]. Controlul însă poate fi exercitat de înşişi guvernanţi/conducători. De exemplu, dacă un ministru vede că Prim-ministrul vrea ca acesta să contrasemneze un decret ilegal, sau mai specific neconstituţional, el trebuie să refuze să semneze. De asemenea, un Premier trebuie să refuze să semneze un act ilegal al Preşedintelui sau al Regelui. În majoritatea constituţiilor, această obligaţie nu este expres prevăzută, nici explicit potrivită unei sancţiuni. Totuşi, un act ilegal poate fi contestat, cel puţin în Franţa, în faţa judecătorului, judecătorului administrativ pentru un act administrativ, şi judecătorului constituţional în ceea ce priveşte legea, în timp ce în Statele Unite această lege poate fi contestată în faţa oricărui judecător [21].

În ultimul timp, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a exercitat controlul constituționalității sub ambele sale forme de control a mai multor hotărâri şi decrete ale puterii executive. Astfel, analizând actele normative ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului, hotărârile Curții Constituționale referitoare la constituționalitatea acestor acte normative, putem trage următoarea concluzie: calitatea actelor respective este controversată. Aceasta se explică prin faptul că proiectele nu au fost supuse unor expertize preliminare calificate și profunde. Un moment îngrijorător este și faptul că persistă încălcarea principiului constituțional de bază al separației puterilor, autoritățile asumându-și deseori atribuții improprii [22].

În unele state, actele guvernelor constituie destul de rar obiectul exercitării controlului constituționalității. De regulă, actele respective sunt supuse controlului constituționalității în acele state în care Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. În afara controlului constituționalității actelor normative ale Guvernului, în unele state, obiectul controlului constituționalității îl formează și actele organelor centrale de specialitate – ministere, departamente, comitete de stat (Azerbaidjan, Estonia, Lituania) [23]. Spre deosebire de Republica Moldova, în practica Curților constituționale din unele state cazurile de exercitare a controlului constituționalității actelor șefului statului sunt singulare sau lipsesc în general [24].

În concluzie, actele puterii executive trebuie să fie emise cu respectarea competenţei constituţionale şi legale a organului emitent, precum şi cu respectarea actelor normative cu forţă juridică superioară, pentru a evita controlul constituţionalităţii de către Curtea Constituţională şi pentru a atinge scopul legii prevăzut în Legea fundamentală. De rând cu aceasta, în cazul devierii de către organul emitent de la prevederile legale şi constituţionale, garanţia supremaţiei Constituţiei în persoana Curţii Constituţionale trebuie să intervină prompt pentru a nu admite existenţa actelor puterii executive ce sunt contrare Constituţiei. Din aceste considerente, legislatorul trebuie să delimiteze mai clar competenţa contenciosului administrativ de competenţa contenciosului constituţional pentru a putea supune controlului judiciar al legalităţii sau constituţionalităţii toate actele autorităţilor puterii executive ca acte ce emană de la o autoritate publică. În alt caz, în Republica Moldova vor mai apărea discuţii practice şi doctrinare referitor la conflictele de competenţă în examinarea unor acte, precum cele privind concesionarea unor bunuri publice sau privind retragerea cetăţeniei.

Referințe:

1. Ionescu Cr., *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice.* Vol. I. București: Lumina Lex, 1997, p. 160.
2. Popa N., Ionescu Cr. Consecințe juridice ale neconstituționalității partidelor politice,. În: *Revista de Drept Public,* 1995, nr. 2, *apud* Ionescu Cr. O*p. cit.,* p. 160.
3. Alexianu G. *Curs de drept constituțional*. Vol. I. București: Casa Școalelor, 1930, p. 220, *apud* Ionescu Cr. O*p. cit.*, p. 161.
4. Ionescu Cr. O*p. cit.*, p. 161.
5. Lepădătescu M. *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*. București: Editura didactică și pedagogică, 1974, p. 9, *apud* Ionescu Cr. *Op. cit.,* p. 162.
6. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial* nr.1, 12.08.1994.
7. Muraru I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Actami, 1998, p.79.
8. Zubco V. *Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională*. Chișinău, 2000, p. 152.
9. Arseni A. *Jurisdicția constituțională*. Chișinău, 2000, p.156-157.
10. *Ibidem,* p.151.
11. Hotărârea Curții Constituționale nr.9 din 14.02.2014 pentru interpretarea art. 135 alin.(1) lit.a) din Constituția Republicii Moldova (Sesizarea nr.52b/2013). În: *Monitorul Oficial* nr.78-79/9, 01.04.2014.
12. Vrabie G. *Drept constituțional și instituții politice contemporane*. Ediția a 2-a revizuită și întregită. Iași: Ștefan Procopiu, 1993, p. 227.
13. Toader T, Safta M. *Dialogul judecătorilor constituționali*. București: Universul Juridic, 2015, p. 27.
14. *Ibidem,* p. 290.
15. Zubco V. *Op. cit.,* p. 151.
16. Legea României nr. 24 din 27 martie 2000. În: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21698 (vizionat 17.04.2017).
17. Popescu R.D., Gheorghe A. *Producerea efectelor juridice ale actelor normative.* În: *Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative*, 2(31)/2012, p. 120.
18. *Ibidem,* p. 121.
19. *Ibidem,* p. 120-121.
20. *Ibidem.*
21. Cohendet M.-A. *Droit constitutionnel.* Paris: LGDJ, Lextenso éditions, 2013, p. 125.
22. Zubco V. *Op. cit.,* p. 151.
23. *Ibidem*, p. 151-152.
24. *Ibidem,* p. 151.