

LAURA MARIANA BEUCĂ

**MODELUL EUROPEAN
DE JURISDICȚIE CONSTITUȚIONALĂ**



**EDITURA UNIVERSITARIA
Craiova, 2013**

Referenți științifici:

Prof.univ.dr. DAN CLAUDIU DĂNIȘOR

Rectorul Universității din Craiova

Lect.univ.dr. MĂDĂLINA NICA

Copyright © 2013 Universitaria

Toate drepturile sunt rezervate Editurii Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BEUCĂ, LAURA MARIANA

Modelul european de jurisdicție constituțională /

Laura Mariana Beucă. - Craiova : Universitaria, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-14-0748-4

341.217(4)

342.4(4)

Apărut: 2013

TIPOGRAFIA UNIVERSITĂȚII DIN CRAIOVA

Str. Brestei, nr. 156A, Craiova, Dolj, România

Tel.: +40 251 598054

Tipărit în România

PARTEA I
FUNDAMENTELE JUSTIȚIEI
CONSTITUȚIONALE

CAPITOLUL I
CONSTRUCȚIA IERARHICĂ A SISTEMULUI JURIDIC

SECȚIUNEA 1
Noțiunea de ierarhie normativă

Dacă în viziunea tradițională legea fiind scrisă, emanând de la stat și fiind expresia voinței legislativului, era considerată ca sursă unică suverană, cu timpul, primordialitatea dreptului scris a fost pusă la îndoială, ca și preeminența puterii legislative, astfel că, ordinea juridică a recunoscut o multiplicitate de surse de drept.

Termenul de *lege* este utilizat de regulă cu sens generic, exprimând toate formele actelor juridice normative, însă trebuie făcută distincție la nivelul actelor normative în funcție de puterea lor, realizându-se o delimitare între actele normative juridice și cele nejuridice emise de organisme nestatale, precum și între actele aplicative normative și individuale.

În sens restrâns, legea reprezintă izvorul de drept de cea mai înaltă forță juridică, actul juridic normativ adoptat de către organul legislativ suprem - Parlamentul. În categoria legii sunt incluse ca forme, atât Constituția, legile fundamentale, cât și legile, codurile de legi, actele cu putere de lege (decrete-legi, ordonanțe ale Guvernului) și unele acte internaționale ratificate de către Parlament (tratate, convenții, acorduri).

În cadrul ordinii juridice nu este recunoscută însă aceeași valoare tuturor surselor, ele se prezintă ca o ierarhie, în cadrul căreia fiecare sursă își are fundamentul într-o altă sursă de drept: legea în Constituție, actele administrative în lege, sursele autonome în surse publice, etc. cu excepția Constituției, cutumei interne și cutumei internaționale, care sunt fundamentate meta-juridic¹.

Ierarhia forței juridice a actelor normative nu se referă la obligativitatea față de subiecții sociali cărora li se adresează, întrucât toate sunt obligatorii, formând „blocul legalității”, ci la subordonarea ierarhică între ele și aceasta întrucât toate actele normative trebuie respectate². Ierarhia valorică a normelor nu reprezintă gradul de obligativitate al respectării lor, ci raportul de subordonare dintre actele respective. Sensul al acestei subordonări este acela că actele normative ale organelor executive se subordonează legilor și actelor normative cu putere de lege emise de organul legislativ, actele normative ale organelor locale se subordonează și nu pot contraveni actelor normative ale organelor centrale. Prin urmare, putem spune că ierarhia normativă se stabilește prin raportarea normelor unele la altele ci nu prin raportare la individ și că reprezintă sistemul relațiilor de subordonare între normele juridice.³ Acest sistem presupune trei tipuri de raport între normele aflate în ierarhie: raport de validitate, raport de conformitate și raport de derogare.

Juristul austriac Hans Kelsen este cel care răstoarnă concepția suveranității legislative izvorâtă din principiul legalității, ca fundament al ordinii juridice, și totodată cel care se află la originea așa-zisei „teorii a piramidei normelor”. Această teorie, fondatoare a școlii pozitivistice, vizează explicarea obiectivă a oricărui sistem juridic, în funcție de ordonarea diferitelor norme și surse ale dreptului. Prin această teorie se asigură o explicație rațională a principiului ierarhiei normelor ca sistem piramidal. În vârful piramidei autorul plasează o normă ipotetică fundamentală numită *Grundnorm* (*Grund* desemna fundamentul)⁴.

¹ I. DOGARU, D.C. DĂNIȘOR, GH. DĂNIȘOR, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Themis, Craiova, 2000, p. 174.

² P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Centre universitaire de l'État, Office des imprimés de l'État, Luxembourg, 1978, p. 180.

³ D.C. DĂNIȘOR, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I - *Teoria generală*, Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 166.

⁴ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 168.

SECȚIUNEA 2

Validitatea normelor juridice

Pentru ca o normă să fie juridică și obligatorie pentru toți indivizii, în primul rând este necesar ca ea să fie dată de o anumită autoritate și apoi, ca ordinele acelei autorități să fie ținute ca obligatorii, întrucât numai în aceste condiții o normă este validă și eficientă.

Potrivit lui H. Kelsen, validitatea normei juridice provine dintr-o sursă exterioară ei și orice sistem juridic este o ierarhie de norme, în cadrul căreia fiecare normă trebuie să provină dintr-o sursă superioară. În cele din urmă, validitatea normei juridice trebuie să provină dintr-o normă fundamentală superioară care nu este susceptibilă de a fi dedusă, ci ea trebuie să fie postulată, ca o ipoteză inițială. Motivul de validitate al unei norme poate fi doar valabilitatea unei alte norme. În opinia autorului, o normă care reprezintă motivul de validitate al unei alte norme este descrisă figurativ ca fiind norma superioară în raport cu norma inferioară.⁵

Raportul de validitate este un raport formal și privește modul producerii normelor juridice. Astfel, o normă nu este produsă în mod valid, decât dacă modul producerii ei este autorizat de o normă superioară din punct de vedere ierarhic și potrivit procedurilor care sunt stabilite în acest scop de norma superioară. Dacă intervine încălcarea acestui raport de validitate norma inferioară nu va mai fi obligatorie, și își pierde caracterul juridic.⁶

În general, au fost evidențiate trei criterii de validitate și eficiență a normei juridice. Un prim criteriu este *legalitatea* - care presupune că, pentru a fi generală și permanentă, norma trebuie să aibă un loc determinant într-un ansamblu unitar de reguli, privit ca sistem definit prin logica sa internă. Un alt criteriu este *eficacitatea* - care impune unei norme valide să normalizeze raporturile sociale pe baza unor valori raționalizatoare ale vieții practice și realizării unor obiective fundamentale necesare în procesul schimbării, ci nu în virtutea unor

⁵ H. KELSEN, *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 234.

⁶ D.C. DĂNIȘOR, *op.cit.*, p. 166.

valori abstracte sau reglementări apriorice. Un ultim criteriu este *legitimitatea* – care impune exigența asigurării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și posibilitatea unei protecții sociale a cetățenilor în sistemul general de drepturi și obligații, fără vreo excepție.

SECȚIUNEA 3

Conformitatea normelor juridice

Raporturile dintre diferitele categorii de norme juridice nu se rezumă la raporturile de validitate, ci cuprind și un raport posterior acestuia, acela de conformitate: doar o normă validă poate fi sau nu conformă⁷. Aceasta înseamnă că dacă norma nu este validă, ea nu este nici juridică și deci, nu mai este necesară analiza conformării conținutului său față de o normă superioară. În schimb, dacă norma este validă, atunci ea este juridică, însă aplicarea ei depinde de conformarea conținutului său față de conținutul normei superioare.⁸

Așadar, conformitatea unei norme inferioare cu o normă superioară presupune ca prescripția acesteia să nu fie contrară prescripției normei superioare. Cu alte cuvinte, o normă validă va fi aplicată numai dacă în conținutul său este conformă cu norma superioară. De exemplu, dacă prin Constituție se interzice orice restrângere a principiului egalității în drepturi, iar legiuitorul face o asemenea restrângere printr-o lege inferioară, deci printr-o lege adoptată cu formele și în procedurile stabilite pentru această categorie normativă, legea rezultată este validă, este juridică, dar nu îndeplinește cerința conformității prin raportare la Constituție. Această situație atrage prioritatea aplicării normei constituționale și neaplicarea normei legale.

Dacă însă o lege care face o asemenea restrângere este emisă de Guvern, aceasta nu va fi validă deoarece nu are caracter de normă juridică, dat fiind că norma superioară legii în ierarhia

⁷ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSEMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Ed. Dalloz, Paris, 2001, p. 62.

⁸ D.C. DĂNIȘOR, *op.cit.*, p. 166.

normativă impune ca Parlamentul să adopte legile. În acest ultim caz, nerespectarea modalității de edictare atrage sancțiunea lipsirii norme de caracter juridic, a inexistenței norme juridice și deci nu se mai pune problema cercetării din perspectiva conformității sale cu Constituția.

În doctrină, se distinge între „conformitate” și „compatibilitate”, între o „judecată pozitivă”, dacă legea controlată preia, dezvoltă și concretizează norma constituțională și o „judecată negativă”, dacă legea nu este contrară Constituției. Cu toate acestea, nu se consideră că aceste noțiuni ar fi în opoziție, ci două modalități de control distincte.⁹

De asemenea, se distinge pe de o parte între „conformitate”, ca principiu esențialmente juridic, care implică între altele ordonarea ierarhică a normelor juridice, inclusiv a celor care îmbracă forma legii, și asigurarea conformității materiale și formale a acestor norme cu Constituția, și „oportunitate”, pe de altă parte, ca principiu esențialmente politic, care implică o opțiune de timp, de mod, în circumstanțe concrete și pe baza ierarhiei unor valori sau stringențe, opțiune „obiectivată” de autoritatea legislativă, ca autoritate politică supremă.¹⁰

SECȚIUNEA 4

Forța abrogativă și derogatorie a normelor juridice

Ierarhia normativă se manifestă și în cadrul raporturilor de retragere a validității normelor juridice. În acest sens, s-a afirmat că „dreptul reglementează nu doar propria sa producere, ci și propria sa distrugere”¹¹.

Trebuie făcută distincția între abrogarea, ca procedeu prin care o lege își încetează efectele datorită adoptării unui act legislativ

⁹ I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Curtea constituțională a României*, Ed. Albatros, București, 1997, p. 113.

¹⁰ I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 835.

¹¹ L. FAVOREU, ș.a., *op.cit.*, p. 64.

posterior și contrar ei, și derogare, ca procedeu care produce efecte mult mai reduse, instituind numai anumite excepții de la o lege existentă. Astfel, dacă efectul abrogării este scoaterea din vigoare a unei legi sau a unei părți din lege, și deci excluderea din ordinea juridică, în cazul derogării, efectul este acela că legea sau unele dispoziții ale legii devin inaplicabile pentru anumite categorii de subiecte. În acest caz, dacă se înlătură excepția reglementată, legea nefiind scoasă din vigoare, se va aplica norma generală. În schimb, în cazul abrogării, norma este înlăturată definitiv din ordinea juridică și repunerea ei în vigoare presupune parcurgerea din nou a procedurii legislative.¹²

În virtutea principiului paralelismului competențelor și formelor, o normă nu poate fi scoasă din vigoare decât de către organul care a edictat-o și numai în printr-un act emis în aceeași formă utilizată în procesul de edictare. Cu alte cuvinte, actul normativ abrogativ emană de la același organ sau de la unul superior și are aceeași natură sau o natură superioară celui pe care îl abrogă. Prin urmare, o lege adoptată de Parlament nu poate fi abrogată decât tot printr-o lege sau prin Constituție, ori printr-un tratat contrar ei.

În cazul delegării legislative, principiul paralelismului putem spune că este aparent încălcat. Astfel, o lege poate fi abrogată printr-o ordonanță de guvern, dar de această dată, temeiul abrogării nu îl constituie actul abrogator, ci legea de abilitare care poartă abrogarea virtuală a dispozițiilor legale existente și față de care ordonanța este un act de executare. În acest mod, voința reală care stă la baza abrogării legii de către Guvern aparține tot Parlamentului și se realizează în temeiul Constituției. Organul abrogator poate să își manifeste în mod expres voința de a scoate din vigoare o normă juridică fie direct, prin identificarea în amănunt a prevederilor anterioare abrogate, fie indirect, precizând generic doar că dispozițiile contrare legii se abrogă. Voința organului abrogator se poate manifesta însă și tacit, adică prin adoptarea unei norme contrare celei existente.¹³

¹² I. DOGARU, D.C. DĂNIȘOR, GH. DĂNIȘOR, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Științifică, București, 1999, p. 362.

¹³ Idem, p. 397.

Dacă în cazul normelor situate pe trepte diferite în cadrul ierarhiei normative este evident că norma superioară succesivă o abrogă pe cea inferioară existentă, nu este la fel de evident ce se întâmplă în cadrul normelor juridice situate pe același nivel al ierarhiei normative. De această dată, problema forței derogatorii se pune prin raportare la gradul de generalitate al normelor și își găsește aplicare principiul *specialia generalibus derogant*: o lege specială derogă de la o lege generală. În cazul în care legea specială este posterioară legii generale, ea elimină posibilitatea aplicării legii existente la cazurile particulare pe care le vizează. În schimb, o lege generală, chiar posterioară, nu-i afectează validitatea legii speciale, care continuă să rămână în vigoare.¹⁴

În cazul actelor de organizare a executării, atunci când legea pe care o execută este abrogată, principiul care se aplică este acela că abrogarea expresă a unei norme nu comportă în mod automat abrogarea hotărârilor de organizare a ei.¹⁵ Aceste hotărâri nu vor fi abrogate decât de o dispoziție a legii noi care le vizează în mod expres, în sensul că fie sunt ireconciliabile cu noua normă, fie dispozițiile de executare a legii noi le abrogă expres sau tacit.¹⁶

¹⁴ Ibidem

¹⁵ H. BEKAERT, *Introduction à l'étude du droit*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1969, p. 247.

¹⁶ J. FALYS, *Introduction aux sources et principes du droit*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1981, p. 123.

CAPITOLUL II

SUPREMAȚIA CONSTITUȚIEI

SECȚIUNEA 1

Ierarhia normelor interne

Dacă este unanim acceptat faptul că sistemul de drept este conceput, potrivit lui Kelsen, ca o piramidă normativă guvernată de principiul supremației Constituției, în ceea ce privește structura acestei ierarhii normative nu există însă un consens.

Unii autori consideră că pe prima treaptă a acestei ierarhii se află declarațiunile drepturilor, printre care cea mai însemnată este „Declarațiunea drepturilor omului și cetățeanului” din 1789, întrucât cuprinde cu prioritate principiile superioare de drept și reprezintă expansiunea rezumată a întregii filosofii sociale, juridice și politice. Ele reprezintă legea fundamentală, superioară tuturor celorlalte legi, chiar și legilor constituționale. Pe cea de-a doua treaptă se află legile constituționale, urmate de legile ordinare, ultima treaptă a ierarhiei normative aparținând regulamentelor.¹

Distincția dintre legile fundamentale și legile ordinare este opera jurisconsultilor din sec. XVII și XVIII, care au aparținut dreptului natural, și care le-au dat denumirea de legi fundamentale sau de constituții și le-au considerat izvorul tuturor organelor constituționale și puterilor constituite. Toate cele trei puteri, legislativă, executivă și judiciară își trăgeau originile, competențele și atribuțiile din aceste legi fundamentale, ceea ce denotă că ele se impuneau puterii legiuitoare, care nu le putea modifica ori abroga.²

¹ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome I, Ed. Sirey, Paris, 1927, p. 592.

² A. VĂLEANU, *Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat*, Studii juridic, Ed. I. C. Brătianu, București, 1936, p. 41.

Deși este unanim admis faptul supremației Constituției, pentru a fi înțeleasă structura sistemului ierarhic al normelor interne, este utilă o analiză a distincției dintre legile fundamentale și legile ordinare din perspectiva conținutului, formei și forței juridice.

a) În ceea ce privește *diferențele de conținut*, toți autorii sunt de acord că ele constau în natura diferită a reglementărilor, a relațiilor sociale reglementate de normele constituționale față de cele reglementate de legile ordinare. În schimb, nu există consens când se pune problema de a ști care sunt relațiile sociale reglementate de fiecare dintre aceste norme. Referitor la conținutul lor, T. Drăganu menționa că „legile fundamentale sau constituționale se caracterizează prin faptul că obiectul lor îl constituie reglementarea raporturilor fundamentale legate de structura social – economică și de organizarea și funcționarea statului, precum și de garantarea drepturilor și stabilirea datoriilor esențiale ale cetățenilor. Aceasta înseamnă că și legile ordinare pot reglementa raporturi sociale legate de structura social – economică și de organizarea și funcționarea statului, dar principiile fundamentale ce le guvernează sunt stabilite de Constituție”³. Așadar, deosebirea dintre Constituție și legile ordinare este aceea că normele aparținând dreptului constituțional reglementează relațiile sociale fundamentale. O viziune asemănătoare are și N. Prisca, considerând că „în calitate de lege fundamentală, Constituția stabilește principiile legislației, reglementând relațiile sociale fundamentale ce se nasc în procesul organizării și exercitării puterii de stat și statornicind astfel baza juridică a organizării tuturor organelor statului, pe când legea ordinară reglementează, pe baza Constituției și în conformitate cu ea, relațiile sociale din diferitele domenii de activitate”⁴.

Pentru alți autori, deosebirea de conținut nu reprezintă una din trăsăturile care diferențiază Constituția de legile ordinare. Ei tratează diferența dintre Constituție și legile ordinare în ce privește forma, dar se ocupă de conținutul acesteia când fac deosebirea între constituția în sens material și constituția în sens formal. De exemplu, G. Burdeau arată, în ce privește conținutul Constituției, că acesta este

³ T. DRĂGANU, *Formele de activitate ale organelor statului socialist român*, Ed. Științifică, București, 1965, p. 135.

⁴ N. PRISCA, *Drept constituțional*, vol. I, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 37.

comandat de obiectul său, în care se regăsesc reguli indicând cui aparține în stat exercitarea puterii publice, procedura după care sunt desemnați guvernanții, enunțarea și repartizarea funcțiunii lor, procedurile de urmat pentru a le îndeplini. Autorul consideră că obiectul Constituției este dublu: pe de o parte desemnează personalitățile sau colegiile cărora le aparține competența de a hotărî pentru stat și le fixează atribuțiile și modalitățile exercitării ei, pe de altă parte indică ce doctrină de organizare socială și politică reprezintă guvernanții și identifică ideea de drept, ca idee directoare a activității statale. Burdeau constată însă că, alături de acest statut organic al guvernanților, în textele constituționale se relevă frecvent o serie întreagă de dispoziții care nu au decât un raport indirect cu organizarea statului.⁵ Constituția, în sensul material al cuvântului, după J. Barthélemy, constituie ansamblul regulilor care guvernează organizarea și raporturile marilor puteri publice și care fixează în folosul particularilor și colectivităților, limitele generale ale acțiunii statului. Pornind de la acest conținut al Constituției, autorul distinge între legi ordinare, cele conțin norme ce reglementează relațiile sociale fundamentale născute în procesul instaurării și exercitării puterii de stat, care nu sunt esențiale pentru asigurarea, menținerea și consolidarea puterii de stat (legi ordinare de drept constituțional) și legi care conțin norme care nu sunt fundamentale (legi aparținând celorlalte ramuri ale dreptului).⁶

b) în ce privește *deosebirile de formă*, dintre Constituție și legile ordinare, există de asemenea diferite opinii. Din punct de vedere formal, T. Drăganu consideră că legile constituționale se caracterizează prin aceea că, pentru elaborarea sau modificarea lor, este necesar să se respecte o procedură specială, deosebită de cea prevăzută pentru elaborarea sau modificarea legilor ordinare.⁷ Pentru N. Prisca, deosebirile de formă dintre Constituție și legile ordinare, constau atât în modul de adoptare, cât și în modul de modificare a acestora.⁸ G. Burdeau susține de asemenea ideea deosebirilor de formă dintre

⁵ G. BURDEAU, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, L.G.D.J., Paris, 1984, p. 45.

⁶ J. BARTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Ed. Sirey, Paris, 1928, p. 187.

⁷ T. DRĂGANU, *op.cit.*, p. 136.

⁸ N. PRISCA, *op.cit.*, p. 38.