

ÎNCEPUTURILE CONTROLULUI DE CONSTITUȚIONALITATE ÎN ROMÂNIA PROCESUL SOCIETĂȚII TRAMVAIELOR

Author: Mircea CRISTE*

Abstract: *The birth of laws' jurisdictional control in Romania is nothing but a certification of what it was already proved in 1803 in the United States, namely that this control has a political determination. Convinced that this right of law-making process provides an unlimited power, the Parliament came up against the resistance of a judge who regarded any overlooking of constitutional stipulations as an abuse which should be removed. As it follows, we will concentrate on the trial that gave a Romanian judge the opportunity to proclaim his right of controlling the legislative power.*

Keywords: *Jurisdictional Control, Political, Law-maker, Judge.*

JEL Classification: *K10*

Nașterea controlului jurisdicțional al legilor în România vine să confirme ceea ce a fost deja demonstrat în 1803 în Statele Unite, și anume că ea are o determinare politică. Convins că dreptul de legiferare pe care îl are îi dă o putere nelimitată, Parlamentul s-a lovit de rezistența judecătorului, care a privit orice nesocotire a dispozițiilor constituționale ca un abuz care trebuie înlăturat. Ne vom apleca atenția în rândurile de mai jos asupra procesului care a dat judecătorului român ocazia de a proclama dreptul său de a controla legislativul.

1. Prezentarea stării de fapt

Filmul procesului începe cu hotărârea municipalității Bucureștiului de a construi în capitală o rețea modernă de tramvaie electrice, în locul vechii rețele de tramvaie trase de cai. În acest scop se apelează la sectorul privat, urmând ca o parte din beneficiu să fie vărsată la bugetul local.

Pentru a pune de acord acest proiect cu prevederile dreptului administrativ român, a fost votată la 14 aprilie 1909 o lege care să permită înființarea unei societăți pe acțiuni, însărcinată cu executarea lucrărilor și cu exploatarea rețelei. Această lege autoriza

* Dr., Associate Professor, "1 Decembrie 1918" University of Alba-Iulia, Romania.

consiliul municipal să elaboreze statutul societății, să recurgă la un credit public și, sub rezerva autorizării guvernamentale, să stabilească toate detaliile funcționării societății.

În aplicarea legii din 1909, municipalitatea a redactat statutul, a emis acțiunile, a constituit potrivit dispozițiilor statutare consiliul de administrație și comisia de control și a înscris societatea la Tribunalul de comerț sub numele de *Societatea de Tramvaie București*.

Odată formalitățile îndeplinite și subscrierea închisă, societatea a început lucrările pe străzile capitalei, cumpărând materialul rulant necesar întregii rețele. În ceea ce privește administrația municipală, aceasta, potrivit angajamentelor luate, a vărsat sumele reprezentând contribuția sa la emiterea primelor titluri și a semnat cu societatea un contract de vânzarea a energiei electrice, aprobat de Ministerul de Interne.

Totul decurgea în cele mai bune condiții, rețeaua se întindea deja pe 15 kilometri, când, în urma unei schimbări în situația politică – Guvernul liberal a fost înlocuit de unul conservator condus de Petre Carp -, Bucureștiul a avut un nou consiliu municipal și un nou primar care nu apreciau deloc acțiunea de mare succes a Societății Tramvaielor și care au decis să conteste, cu complicitatea noului ministru de interne, validitatea actului de înființare a societății.

Ocazia de care a profitat noua administrație a apărut în momentul în care Societatea de Tramvaie trebuia să traverseze vechiile linii. Confruntată cu rezistența opusă de deținătorii de tramvaie trase de cai, Societatea de Tramvaie București a cerut sprijinul administrației municipale, care însă i-a fost refuzat de noul primar, sub motiv că Societatea nu a fost legal înființată. Acest refuz a fost urmat apoi de intervenția noului Guvern conservator care a anulat aprobarea dată statutului Societății de către Cabinetul precedent, iar ministrul de interne, Alexandru Marghiloman, a ordonat oprirea lucrărilor în curs de execuție la noua rețea de tramvaie.

Toate aceste măsuri erau fără îndoială abuzive. Acțiunea noului consiliu municipal, care s-a dezis de angajamentele luate în baza legii în momentul în care Societatea a fost creată, și cea a noului Guvern, care a retras aprobările și autorizațiile date anterior, au avut amândouă o motivație de natură pur politică. Din această cauză, Societatea de Tramvaie nu se putea aștepta decât să câștige procesul intentat Ministerului de Interne, prin care cerea ca acesta să fie obligat să nu mai împiedice lucrările desfășurate de Societate pe străzile capitalei.

În acest moment a intervenit un eveniment care a marcat evoluția ulterioară a controlului legilor în România. Guvernul a votat la 18 decembrie 1911 o lege de circumstanță, numită de interpretare a legii din 14 aprilie 1909, prin care Societatea Tramvaielor nu era desființată, însă legiuitorul a aprobat un nou statut al societății, redactat de el însuși. De asemenea, legea prevedea că municipalitatea era autorizată să răscumpere instalațiile și materialul Societății la prețul de producție dacă acționarii nu vor accepta condițiile astfel impuse - acestora urmând a li se restitui valoarea nominală a acțiunilor lor cu o dobândă de 6 % -, ceea ce echivala practic cu o expropriere¹.

¹ Pentru prezentarea stării de fapt din procesul Societății Tramvaielor a se vedea: Gaston Jeze, *Pouvoir et devoir des tribunaux en général et des tribunaux roumains en particulier de vérifier la constitutionnalité des lois à l'occasion des procès portés devant eux*, *Revue de Droit Public*, 1912, pp. 138-139; Victor Oresco, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie*, teză, Paris, 1929, pp. 74-76; George Alexianu, *Studii de drept public*, București, Vremea, 1930, pp. 64-66; Alexandre-Radu F. Radulesco, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie*, teză, Paris, 1935, pp. 64-70; Paul Negulescu și George Alexianu, *Tratat de drept public*, vol. 2, București,

Contestând constituționalitatea și, prin urmare, aplicabilitatea unei asemenea legi, Societatea de Tramvaie a cerut instanței să se pronunțe cu privire la această excepție. În fața Tribunalul Ilfov, ea a susținut că legea încalcă, în primul rând, principiul separării puterilor în stat (art. 14, 31 și 36 din Constituția din 1866), deoarece soluționa problemele litigioase care erau supuse judecății². În al doilea rând, legea contestată încalca prevederile art. 19 din Constituție care proclama proprietatea de orice natură ca fiind sacră și inviolabilă, de vreme ce prin această lege Societatea de Tramvaie era lipsită de patrimoniul său și acționarii de acțiunile lor.

Poziția Guvernului și a Primăriei București-ului a fost, în esență, aceea de a contesta competența instanțelor de a decide dacă o lege contravine sau nu dispozițiilor constituționale, pentru că, procedând altfel, judecătorul ar uzurpa drepturile puterii legislative, singura în drept a aprecia dacă o lege elaborată de ea este conformă cu Constituția.

Trebuie observat totuși că pârâții au acceptat, teoretic, un control concret al legilor, susținând că și în cazul în care s-ar decide că instanța are dreptul de a cerceta constituționalitatea unei legi, ea nu poate refuza aplicarea legii decât dacă aceasta ar încalca un text anume din legea fundamentală, iar nu și atunci când s-ar părea că ea contravine unui principiu general, vag și incert, pe care doar legiuitorul îl poate valorifica prin intermediul legilor ordinare, justiția fiind obligată a le aplica³.

Prin urmare, pentru Guvern și Primăria București-ului, separarea puterilor constituia un principiu vag și nedeterminat. Cât privește atingerea adusă art. 19 din Constituția, reprezentanții acestora au considerat că legiuitorul nu a operat o expropriere, ci a adus doar o modificare statutului Societății, cu aplicare retroactivă din momentul constituirii ei.

2. Proclamarea dreptului de control al legilor

Instanța avea a răspunde la două probleme de drept:

1) competența sa în ceea ce privește cercetarea constituționalității unei legi și refuzul de a o aplica și

2) conformitatea legii din 18 decembrie 1911 cu dispozițiile constituționale.

Referitor la primul punct, Tribunalul Ilfov și-a recunoscut o asemenea competență, plecând de la afirmarea principiului separației puterilor în stat: fiecare dintre aceste puteri trebuie să rămână în cercul competențelor sale și, în același timp, să-și exercite aceste competențe. Rolul constituțional al puterii judecătorești fiind acela de a aplica atât legile constituționale cât și cele ordinare în procesele deduse judecății, este de

Casa Școalelor, 1942, p. 78; Mircea Lepadatescu, *Teoria generală a controlului constituționalității legilor*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1974, p. 291.

² Este de remarcat, ca o coincidență, că prima decizie de neconstituționalitate pronunțată de Curtea Constituțională română privea o problemă de naționalizare (dec. nr. 4 din 3 iulie 1992, publicată în *Monitorul Oficial*, partea I, nr. 182 din 30 iulie 1992), iar cea de a doua decizie, prin care se declara o normă ca fiind neconstituțională (art. 5 din legea privind măsuri premergătoare reglementării situației juridice a unor imobile trecute în proprietatea statului după 23 august 1944), era fundamentată tocmai pe principiul separării puterilor în stat: „Această prevedere încalcă raporturile constituționale dintre puterea legislativă și cea judecătorească. În virtutea principiului separației puterilor în stat, Parlamentul nu are dreptul să intervină în procesul de realizare a justiției...O imixtiune a puterii legislative care ar pune autoritatea judecătorească în imposibilitatea de a funcționa, chiar dacă numai cu referire la o anumită categorie de cauze și pentru o anumită perioadă de timp, ar avea drept consecință ruperea echilibrului constituțional dintre aceste autorități” (dec. nr. 6 din 11 noiembrie, publicată în *Monitorul Oficial*, partea I, nr. 48 din 4 martie 1993).

³ *Curierul judiciar*, 1912, nr. 13, p. 154 și urm.

competența sa de a decide, în caz de contraritate, care dintre aceste legi va fi preferată. De o manieră amintind de considerentele deciziei *Marbury v. Madison*, judecătorul român a motivat că „dacă legea ce se invocă înaintea tribunalului, ar fi în contra dispozițiilor precise ale Constituției, judecătorul trebuie să acorde precădere dispozițiilor constituționale, care trebuie să se impună prin autoritatea lor, atât legiuitorului cât și judecătorului”⁴.

Așa cum am amintit deja, legea privind organizarea judecătorească, prin art. 77 care reglementa jurământul judecătorilor, lăsa deschisă calea pentru un control al legilor. Din această dispoziție, judecătorul Algiu a tras concluzia că „legiuitorul ordinar, făcând aplicația principiilor constituționale relative la separațiunea puterilor și la atribuțiunile lor respective, a recunoscut în mod formal puterii judecătorești plenitudinea atribuțiunilor de a aplica atât Constituția, cât și legile și în consecință de a decide în caz de contraritate între ele”⁵.

În ceea ce privește a doua problemă de drept, s-a hotărât că legiuitorul a încălcat art. 14 și 36 din Constituție. Pornind de la constatarea că legile din 14 aprilie 1909 și din 18 decembrie 1911 nu erau de aplicare generală, ele raportându-se doar la contractul de societate pentru tramvaiele din București, că Guvernul a anulat pur și simplu Statutul Societății și că, de vreme ce legea dispunea cu privire la patrimoniul său, aceasta a fost considerată ca inexistentă, concluzia care se impunea a fost că legiuitorul s-a substituit misiunii tribunalului, uzurpându-i atribuțiile.

Excepția invocată de Ministerul de Interne, în sensul că legea din 1911 ar fi avut un caracter interpretativ în ceea ce privește contractul de societate, a fost respinsă, deoarece nu se putea spune că ar fi apărut dificultăți de interpretare a contractului.

În fine, Tribunalul Ilfov a decis că dispozițiile legii din 18 decembrie 1911 constituie o încălcare flagrantă a art. 19 din Constituție, care prevedea că nimeni nu putea fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, legalmente constată, și că exproprierea putea privi doar comunicațiile, salubritatea publică și lucrările de apărare a țării. Or, impunând membrilor societății acceptarea unor condiții de care aceștia nu aveau cunoștință la încheierea contractului, legiuitorul a dispus de patrimoniul Societății și de proprietatea acționarilor. Obiecția că proprietatea nu este un drept absolut, ci un drept exercitat în limitele determinate prin lege nu a fost nici ea reținută de instanță, aceasta considerând că în speță legea aduce atingere și chiar suprimă dreptul de proprietate individuală al unei societăți și al acționarilor ei, ceea ce constituie o adevărată expropriere interzisă de Constituție⁶.

Decizia Tribunalului Ilfov, de a refuza aplicarea unei legi sub motiv că ea contravine Constituției, a provocat juriștii să-și facă cunoscută opinia, iar aceștia nu au fost toți de acord cu soluția instanței.

Cea mai serioasă obiecție a fost extrasă din prevederile art. 108 al codului penal român, care împiedica tribunalele să cenzureze opera Parlamentului și stabilea sancțiuni pentru judecătorii care ar fi refuzat aplicarea unei legi sau care i-ar fi suspendat executarea.

Un alt text de lege pe marginea căruia juriștii vremii au avut păreri diferite a fost art. 107 din Constituția belgiană, din care s-a inspirat Constituția română de la 1866, care

⁴ Citat după George Alexianu, *op. cit.*, nota de la p. 67. Hotărârea a fost redactată de judecătorul Algiu.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Tribunalul Ilfov, sec. a 2-a, dec. nr. 919 din 2 februarie 1912, *Curierul judiciar*, 1912, nr. 13, p. 154 și urm.

obliga tribunalele să aplice deciziile și regulamentele administrative dacă erau conforme cu legea. Doctrina belgiană a văzut în acest text o interdicție privind controlul de constituționalitate. Deoarece acest text nu a fost reprodus și în Constituția română s-au tras concluzii contradictorii, cele mai multe fiind în favoarea recunoașterii unui asemenea control. Profesorul George Alexianu în schimb, a considerat că prin aplicarea aceluiași criteriu și pentru situația din Belgia și pentru cea din România, și anume lipsa unei dispoziții exprese care să instituie un control al legilor, concluzia nu putea fi decât una identică pentru ambele cazuri⁷.

Decizia Tribunalului Ilfov a nemulțumit Ministerul de Interne și Primăria București-ului, care s-au adresat Curții de Casație solicitându-i să constate că tribunalul a săvârșit un exces de putere atunci când s-a pronunțat cu privire la constituționalitatea legii.

Înalta Curte a confirmat însă decizia primei instanțe⁸, hotărând că nu este vorba de vreun exces de putere în faptul că tribunalul a cercetat conformitatea legii din 18 decembrie 1911 față de prevederile constituționale. În schimb, ar fi existat un exces de putere în ipoteza unei sesizări din oficiu, fără ca să existe un proces pendinte pe rolul instanței, deoarece, proclamându-și dreptul de a verifica constituționalitatea unei legi și, eventual, de a o anula, puterea judecătorească s-ar fi amestecat vădit în atribuțiile puterii legislative.

Instanța supremă a amintit, de asemenea, dreptul care revine tribunalelor de a hotărî cu privire la legea aplicabilă în cazul unui conflict de legi, mai ales atunci când una dintre aceste legi este Constituția. În prezența unui asemenea conflict, judecătorul nu se poate sustrage judecării procesului, ci este dreptul și datoria sa să interpreteze legile și să decidă care dintre cele două trebuie aplicată. Constituția nu conține doar precepte vagi de drept public, care să servească drept îndrumar pentru puterea legislativă, ci dispozițiile de drept civil sau penal, care ar fi putut figura în coduri, sunt înscrise în Constituție ca o supremă garanție a stabilității și ele au fost în nenumărate rânduri aplicate de către instanțe.

Pentru Înalta Curte, de vreme ce art. 77 din legea organizării judecătorești obliga judecătorul, sub jurământ, să aplice Constituția, dreptul puterii judecătorești de a controla constituționalitatea legilor subzistă chiar și în lipsa unor dispoziții legale exprese. Dimpotrivă, asemenea dispoziții ar fi fost necesare pentru a-i lua acest drept.

Referindu-se la motivul de recurs privind aplicabilitatea art. 108 din codul penal, Curtea a ajuns la concluzia că „nu se poate invoca la noi, în soluționarea unei chestiuni de drept constituțional, dispoziția unei legi ordinare, care nu poate nici modifica, nici interpreta Constituția”⁹. Ea a precizat, de altfel, că art. 108 pedepsește pe magistratul care ar opri sau suspenda executarea unei legi, iar nu pe acela care în fața unui conflict de legi dă preferință dispozițiilor și principiilor fundamentale ale Constituției.

În fine, înainte de a se pronunța cu privire la recursul introdus de Ministerul de Interne, instanța supremă, proclamând dreptul judecătorului de a controla constituționalitatea legilor, precizează că aprecierea lui asupra acestei probleme este supusă controlului direct și neîntârziat al Curții de Casație, care, „prin organizarea sa și

⁷ A se vedea George Alexianu, *op. cit.*, p. 68, nota 1.

⁸ Curtea de Casație, sec. 1, decizia din 16 martie 1912, *Pandectele române. Tabla de materii*, 1923, I, p. 65 și urm.

⁹ Curtea de Casație, secțiunea 1, decizia din 16 martie 1912, *Pandectele române. Tabla de materii*, 1923, I, p. 65.

prin natura atribuțiilor sale, se poate pronunța în afară de orice influență a luptelor politice, cu toate garanțiile de independență și imparțialitate”. Iată deci că Înalta Curte română a anticipat și a răspuns în ultimul considerent al deciziei sale unei probleme care va fi mereu prezentă în evoluția ulterioară a justiției constituționale: politizarea sa.

Sistemul juridic român care dădea judecătorului dreptul, ca și astăzi de altfel, de a exprima o opinie separată ne permite să observăm că decizia Curții de Casație nu a fost pronunțată cu o unanimitate a voturilor judecătorilor. Pentru judecătorul Manu, din interpretarea art. 108 din codul penal ar fi rezultat concluzia că instanțele judecătorești nu aveau competența de a cenzura legile. El își întemeia concluzia și pe dispozițiile art. 34 din Constituție, care dădea doar legiuitorului dreptul de a interpreta legile atunci când ele erau incomplete.

De asemenea, în opinia judecătorului Manu legea din 18 decembrie 1911 nu ar fi fost decât o lege interpretativă care era obligatorie, cu efect retroactiv, fără a viola prin aceasta art. 19 din Constituție, deoarece proprietatea în litigiu era una mobilă, constituită fără suport legal.

3. *Ecoul procesului ”Societatea de Tramvaie” în doctrină*

În ceea ce privește doctrina, aceasta s-a pronunțat cu o largă majoritate în favoarea recunoașterii dreptului puterii judecătorești de a controla constituționalitatea legilor. Încă de la sfârșitul secolului al 19-lea, eminentul profesor de drept public care era Constantin C. Dissescu scria în cursul său că procedând la un asemenea control, tribunalele nu încălcau principiul separării puterilor în stat deoarece ele judecau pe cale specială și nu anulau legea pe cale generală. Dimpotrivă, „nerecunoscând tribunalelor dreptul de a se pronunța asupra constituționalității, se permite violarea principiului diviziunii puterilor, căci se lasă în vigoare o lege neconstituțională, confundându-se legislativul cu puterea constituantă”¹⁰.

Avocatul S. Rosenthal, care a pledat în proces, își punea următoarea întrebare: „dacă se încalcă Constituția, care ar fi sancțiunea? La ce ar servi Constituția, dacă un legiuitor ar avea dreptul s-o nesocotească, dacă n-ar exista nici o sancțiune pentru a opri pe un legiuitor rău inspirat sau care urmărește scopuri nepermise să treacă peste Constituție. Ce folos că ar exista Constituția, dacă nu ar fi nici o deosebire între ea și legile ordinare?”¹¹

Constatând că puterea legislativă, ca și celelalte puteri, nu este titulara unui drept originar, ci a unui drept derivat, condat de Constituantă în numele Națiunii, profesorul Paul Negulescu scria: „Parlamentul, când nu respectă Constituția, când face o lege care o violează, face o lege ilegală. Prin urmare Justiția ar fi chemată să proclame această stare de ilegalitate și, în același timp, să înlăture actul ilegal, făcând să domnească legalitatea”¹².

La aproape douăzeci de ani de la pronunțarea celebrei decizii, George Alexianu, care deși din punct de vedere strict juridic a criticat decizia din 1912, s-a declarat și el partizan al controlului de constituționalitate al legilor, deoarece numai pe această cale se poate păstra armonia și colaborarea dintre puteri, fără de care un stat constituțional nu poate exista. Interpretarea făcută art. 108 cod penal în literatura de specialitate franceză și

¹⁰ Constantin G. Dissescu, *Curs de Drept public român*, București, 1890, p. 533.

¹¹ Citat după *Pandectele române. Tabla de materii*, 1923, I, p. 67.

¹² Paul Negulescu, *Curs de Drept constituțional*, București, 1927, p. 486.

română îi dădea pe deplin dreptate judecătorului Manu, însă, constată profesorul Alexianu, Înalta Curte „a sacrificat textul legii pentru a face să triumfe un principiu superior, absolut necesar în viața constituțională a statului. Dacă atunci necesitatea acestui principiu nu părea atât de evidentă, azi, în fața Parlamentelor de după război, nimeni nu se mai poate îndoii”¹³.

Cât privește jurisprudența, odată ce și-a proclamat dreptul de a cenzura legislativul, ea nu va înțelege să-l mai cedeze. În decembrie 1912 deja, secția a doua a Curții de Apel București decidea că „chemarea justiției este de a da legii în aplicarea ei un sens constituțional, ținând seamă de spiritul ei atunci când în mod lămurit se vede că textul legii merge în contra spiritului ei și contra Constituției”¹⁴.

Tribunalele din provinciile române Basarabia și Bucovina, revenite la Regat după căderea imperiilor rus și austriac în 1918, au inclus foarte repede în practica lor controlul de constituționalitate¹⁵.

Două observații se impun a fi făcute cu privire la consecințele acestei jurisprudențe, de la începuturile ei în 1912 și până în momentul în care Constituția din 1923 a consacrat controlul jurisdicțional al legilor:

1) Parlamentul a devenit mult mai prudent în ceea ce privește respectarea dispozițiilor constituționale, abținându-se să voteze legi precum cea din 1911;

2) Problema de a ști dacă instanțele judecătorești au sau nu dreptul de a se pronunța cu privire la constituționalitatea legilor nu mai era obiect de discuție, acest fapt fiind definitiv acceptat. În 1921¹⁶ sau în 1922¹⁷ nici o instanță nu a șovăit să verifice conformitatea normelor examinate față de dispozițiile constituționale.

¹³ George Alexianu, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴ Citată de George Alexianu, *op. cit.*, p. 65, notă.

¹⁵ A se vedea Tribunalul Chișinău, secția 1, decizia nr. 267 din 9 iunie 1922, *Pandectele române. Tabla de materii*, 1923, I, p. 282.

¹⁶ Cu prilejul controlului dispozițiilor decretului-lege nr. 1420/1920 privind raporturile dintre proprietari și chiriași (*Pandectele române. Tabla de materii*, 1923, I, p. 166).

¹⁷ Tribunalele s-au pronunțat cu privire la constituționalitatea art. 36 din legea agrară din 1921 (*Pandectele române*, aprilie 1923, p. 1).