

## STATUL DE DREPT. SEMNIFICAȚII CONSTITUȚIONALE ȘI JURISPRUDENȚIALE CONTEMPORANE



*Dr. Marius ANDREESCU*

Judecător, Curtea de Apel Pitești  
Lector univ. dr., Universitatea din Pitești

### **Abstract**

*The doctrine of the rule of law stems from German theory and jurisprudence, but is now a requirement and a reality of constitutional democracy in contemporary society. At present, the rule of law is no longer a simple doctrine but a fundamental principle of democracy enshrined in the Constitution and international political and legal documents. In essence the concept of the rule of law is based on the supremacy of the law in general and of the Constitution in general. Essential elements for the contemporary realities of the rule of law are the following fundamental elements: the moderation of the exercise of state power in relation to the law, the consecration, the guarantee and the observance of the constitutional rights of man especially by the state power and, last but not least, the independence and impartiality of justice.*

*In this study we analyze the most important elements and features of the rule of law with reference to the contemporary realities in Romania. An important aspect of the analysis refers to the separation, the balance and the cooperation of the state powers, in relation to the constitutional provisions.*

*The most significant aspects of the jurisprudence of the Constitutional Court on the rule of law are analyzed.*

**Keywords:** *Conditions of the rule of law, separation and balance of power, rule of law, guarantee of fundamental rights, contemporary realities and aspects of constitutional jurisprudence*

### **I. SCURTE CONSIDERAȚII PRIVIND NOȚIUNEA STATULUI DE DREPT**

Prin noțiunea de attribute ale statului se înțelege dimensiunile lui definitorii astfel cum rezultă din dispozițiile constituționale, ca expresie a voinței politice și determinate de regimul politic și în același timp valori de principiu ale ordinii constituționale.

Statul de drept, pluralismul, democrația, societatea civilă, sunt incontestabil valori universale ale gândirii și practicii politice contemporane și se regăsesc expri-

mate normativ și în Constituția României, dar și în documentele internaționale. Atributele statului configurează calitatea acestuia de subiect de drept constituțional și definesc puterea, dar și raporturile complexe dintre stat și cetățeni și celelalte subiecte de drept constituțional. Atributele statului român reglementate normativ în dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituția României: 1. stat de drept; 2. stat social; 3. stat pluralist; 4. stat democratic.

Statul de drept este unul dintre cele mai discutate concepte ale dreptului constituțional și este indiscutabil legat de trecerea de la dreptul statului la statul dreptului. În literatura de specialitate s-au afirmat uneori opinii contradictorii, potrivit cărora statul de drept corespunde unei necesități antropologice sau că este un mit, un postulat și o axiomă, iar pe de altă parte, statul de drept, este un pleonasm, un nonsens juridic. Conceptul statului de drept reprezintă o realitate constituțională a cărui fundament se regăsește în mecanismele exercitării puterii statale, în raporturile dintre putere și libertatea fiecărui individ al societății și în aplicarea principiului legalității la întreaga activitate statală, dar și la comportamentul fiecărui membru al societății.

Statul de drept s-a format și s-a răspândit în raport cu trei mari modele:

1. *Modelul englez „rule of law”* se caracterizează prin limitarea puterii monarhului, iar pe de altă parte, prin conservarea puterii parlamentului, ceea ce în planul dreptului constituțional înseamnă:

a) restrângerea prerogativelor monarhului și recunoașterea lor unei puteri constituite prin normele dreptului pozitiv; b) necesitatea fondării actelor executivului direct sau indirect pe autoritatea Parlamentului; c) obligația tuturor subiecților de drept să se supună legii jurisdicției; 2. *Concepția germană* pune accentul pe necesitatea de a asigura legalitatea în administrație și controlul jurisdicțional al acesteia.; 3. *Concepția franceză* consideră statul de drept ca un stat legal, care proclamă și apără principiul legalității.

În sintagma, stat de drept, sunt implicate două aspecte ale juridicului, aparent contradictorii, dar totuși complementare: normativitatea și ideologia. În planul normativității, statul de drept apare ca un principiu structural al Constituției alături de alte atribute esențiale ale statului, materializând valori fundamentale pe care se bazează existența societății și a statului. Din punct de vedere normativ, exigențele statului de drept se manifestă într-un dublu sens:

a) sensul formal exprimă cerința ca statul, organele sale să respecte legile, să se subordoneze strict regulilor juridice care au ca obiect modul de alcătuire a organelor statului, atribuțiile și funcțiile ce le revin. și b) sensul material – cerința ca organele statului, exercitându-și atribuțiile, să respecte garanțiile juridice privind exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor,

În planul ideologiei, statul de drept conferă un sistem logic de idei, prin care oamenii își reprezintă societatea, statul, în toate manifestările sale și prin care se conferă legitimitate statului.

Sintagma „stat de drept” nu este un simplu concept logic, ci exprimă o necesitate fundamentală de ordin constituțional potrivit căreia: *a)* dreptului îi este indispensabil statul pentru a-i crea normele și pentru a asigura finalitatea și eficacitatea normelor juridice.; *b)* statului îi este indispensabil dreptul pentru a exprima puterea, prin instituirea unui comportament general și obligatoriu.

În esență, statul de drept exprimă o condiție cu privire la putere, o mișcare de raționalizare a acesteia, dar și o nouă concepție cu privire la drept, la rolul și funcțiile acestuia.

Profesorul Tudor Drăganu, în lucrarea sa „Introducere în teoria și practica statului de drept”, propune o interesantă și cuprinzătoare definiție acestui concept de drept constituțional: „Statul de drept este considerat acel stat care organizat pe baza principiului separațiilor puterilor statului, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență și urmând prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui, în întreaga lor activitate”.

Definiția redă principalele elemente ale statului de drept – separația puterilor, ca realitate a activității statale, aplicarea principiului legalității în activitatea tuturor organelor statului, respectarea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului. Tot din această definiție rezultă trăsăturile de bază ale statului de drept, respectiv: *a)* libertățile persoanei umane reclamă garanții ale securității și dreptății prin primatul dreptului și în special al Constituției. *b)* moderarea executării puterii reclamă organizarea și adaptarea funcțiilor organelor eractice și un sistem normativ ierarhizat.

## II. CONDIȚIILE STATULUI DE DREPT

În documentul final al Reuniunii de la Copenhaga din 1990 s-a precizat că *statul de drept* nu înseamnă pur și simplu o legalitate formală, iar în Carta de la Paris din 1990 *statul de drept* este prefigurat nu doar în raport cu drepturile omului, ci și cu democrația, ca unic sistem de guvernământ. Din coroborarea principiilor înscrise în documentele internaționale, precum și în raport cu doctrina de drept constituțional, considerăm ca fiind condiții sau caractere ale statului de drept, următoarele:

1. acreditarea unei noi concepții cu privire la stat, îndeosebi sub următoarele aspecte: natura voluntară sau consensuală a statului, delimitarea statului de societatea civilă, responsabilitatea statului și a autorităților ce îl alcătuiesc și moderarea constrângerii ca mijloc de intervenție a statului în societate prin forme adecvate și rezonabile;
2. valorificarea rațiunilor și mecanismelor principiului separațiilor puterilor în stat;
3. instaurarea și aprofundarea unei autentice și reale democrații;
4. instituționalizarea și garantarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului;
5. instaurarea unei ordini juridice coerente și ierarhizată și al unui domeniu al legii.

Funcționalitatea și coerența sistematică a statului de drept trebuie asigurată prin câteva sisteme de reglare, respectiv: *a)* controlul politic care se realizează de către Parlament, ca una dintre funcțiile lui esențiale, prin mijloace instituționale variate; *b)* controlul administrativ care se desfășurează în sistemul organelor administrației publice, fie la inițiativa acestora fie la inițiativa cetățenilor; *c)* controlul jurisdicțional asupra legalității actelor administrative, încredințat fie instanțelor de drept comun fie instanțelor specializate; *d)* controlul constituționalității legilor; *e)* controlul respectării drepturilor și libertăților fundamentale prin intermediul organelor autorității și paterii judecătorești; *f)* procedura de conciliere și control, care se realizează prin instituția „ombudsmanului” sau Avocatul Poporului; *g)* accesul liber la justiție și organizarea activității de judecată în mai multe grade de jurisdicție.

Consacrarea statului de drept în Constituția României, se realizează nu numai prin art. 1 alin 3 teza I-a dar și prin numeroase alte dispoziții constituționale care exprimă conținutul acestui principiu de organizare și exercitare a puterii într-o societate democratică. Amintim în acest sens dispozițiile art. art. 16 alin. (2), care prevăd că nimeni nu este mai presus de lege și cele ale art. 15 alin. (2) care proclamă principiul neretroactivității legii, principii esențiale pentru întreaga construcție a statului de drept. Conținutul statului de drept este exprimat în mod deosebit în dispozițiile constituționale privind separația și echilibrul puterilor în stat precum și cele referitoare la organizarea, funcționarea și atribuțiile instituțiilor statului. Prevederile se referă la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, la mecanismul separațiilor puterilor, la pluralism, la accesul liber la justiție, independența instanțelor judecătorești precum și cele referitoare la organizarea și funcționarea controlului parlamentar, administrativ și jurisdicțional. Pot fi considerate ca fiind o expresie normativă constituțională a conținutului și cerințelor statului de drept.

Statul de drept nu reprezintă un stat a cărui esență este epuizată prin reglementările constituționale și prin alte acte normative, la un moment dat. Statul de drept nu este exclusiv o instituție a dreptului constituțional, ci trebuie să devină o realitate, regăsită la nivelul conduitei fiecărui subiect de drept, fie el organ al statului sau simplu cetățean. Aceasta înseamnă și presupune un proces evolutiv complex la care să participe toate structurile societății și în același timp un proces de perfecționare în plan ideologic și moral cu scopul perfecționării activității organelor statului și instaurarea efectivă a principiului legalității, formarea unui comportament civic în spiritul respectării legii și a valorilor fundamentale ale democratismului.

Constituția României stabilește, în conținutul său normativ, și principalele garanții ale statului de drept:

*a)* regimul constituțional, adică stabilirea în Constituție a principiilor fundamentale de organizare și activitate a celor trei puteri. Stabilirea regimului juridic aplicat revizuirii Constituției;

- b) legitimitatea populară directă sau indirectă a organelor statului și autorităților publice;
- c) asigurarea supremației Constituției printr-un control politic sau juridicțional, ca și asigurarea supremației legii, față de celelalte acte normative;
- d) exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale să nu poată fi restrânsă decât temporar, numai în situații expres determinate, proporțional cu împrejurarea care justifică restrângerea și fără a se suprima însuși dreptul sau libertatea fundamentală;
- e) independența și imparțialitatea justiției. Astfel, art. 21 alin. (2) din Constituția României stipulează că nicio lege nu poate îngreuna accesul liber la justiție a unei persoane, pentru apărarea drepturilor, a libertăților și intereselor legitime.<sup>1</sup>

### III. APLICAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII LA ORGANIZAREA STATALĂ A PUTERII

Din complexitatea problematicii statului de drept ne referim în cele ce urmează la aplicare implicită în dispozițiile constituționale privind organizarea statală a puterii a principiului proporționalității.

Acest principiu este exprimat explicit în Constituția României numai în dispozițiile art. 53, dar el regăsit implicit și în alte reglementări constituționale așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate. Principiul constituțional al proporționalității este o sinteză a altor principii ale dreptului și exprimă ideile de echitate, și corecta adecvare a măsurilor dispuse de stat la scopul urmărit. Considerăm că este un criteriu în raport de care puterile statului sunt organizate într-un stat de drept deoarece prin aplicarea sa se realizează echilibrul dinamic și funcțional în diversitatea instituțională a sistemului statal. Subliniem și faptul că acest principiu conferă legitimitate și nu numai legalitate deciziilor statale și este un criteriu, deja utilizat în jurisprudență prin care se realizează demarcația dintre exercitarea puterii în limitele conferite de Constituție și de legi iar pe de altă parte excesul de putere în activitatea organelor statului în situațiile în care deciziile statale au aparența legalității dar nu sunt și legitime deoarece nu sunt adecvate scopului urmărit definit de normele constituționale sau din legislația secundară

Considerăm că principiul constituțional al proporționalității poate fi considerat o cerință a statului de drept.

În cele ce urmează analizăm în succinte considerente aplicarea principiului proporționalității la organizarea statală a puterii în țara noastră așa cum rezultă explicit sau implicit din dispozițiile constituționale în materie

---

<sup>1</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea M. Andreescu, A. Puran, *Drept constituțional. Teoria generală a statului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2018, pp. 65-75.

Principiul separației puterilor în stat, considerat a fi un fundament al democrației, este în același timp o reflecție asupra moderării și raționalizării puterii statale. „Punerea în echilibru a acestor puteri prin distribuirea judicioasă a atribuțiilor și înzestrarea fiecăreia cu mijloace eficiente de control asupra celorlalte, stăvilind astfel tendința inerentă a puterii umane de a acapara întreaga putere și de a abuza de ea este condiția armoniei sociale și garanția libertății umane”. În forma sa clasică, elaborat după cum se știe prin contribuția hotărâtoare a lui Montesquieu, principiul separației puterilor în stat afirmă că în orice societate există trei puteri distincte: puterea legislativă, executivă și judecătorească. Aceste trei puteri trebuie să fie exercitate de organe separate și independente unele de altele. Scopul acestei diviziuni este acela ca puterea să nu se concentreze la un singur organ al statului, care ar avea tendința firească să abuzeze de prerogativele încredințate. „Pentru a nu se putea abuza de putere, trebuie ca, prin așezarea lucrurilor, puterea să oprească puterea” – spune Montesquieu. Totodată, divizarea puterii statale este necesară pentru a fi respectate drepturile și libertățile individuale, astfel încât o putere să se opună celeilalte și să se creeze în locul unei forțe unice, un echilibru de forță. Pentru a se realiza aceste deziderate, organele statului trebuie să fie independente unul de altul, în sensul că niciunul nu poate să exercite funcția încredințată celuilalt. În consecință, nu este posibil ca un organ al statului să fie subordonat altuia, în condițiile în care exercită o putere separată.

În doctrină s-a afirmat că: „Teoria separației puterilor este în realitate o justificare ideologică a unui scop politic foarte concret: slăbirea puterii guvernanților, în ansamblu, limitându-i pe unii prin alții. Se consideră că separația puterilor comportă două aspecte bine conturate: a) separația parlamentului vizavi de guvern; b) separația jurisdicțiilor în raport cu guvernanții, fapt ce permite controlul acestora prin judecători independenți<sup>2</sup>. Teoria și principiul separației puterilor în forma sa clasică au fost criticate în doctrină. „Eroarea lui Montesquieu – scria Carré de Malberg – este cu siguranță aceea de a fi crezut că este posibil să regleze jocul puterilor publice prin separarea lor mecanică și, într-un anumit fel matematică, aceasta, ca și cum problemele organizării statului ar fi susceptibile de rezolvare prin procedee de o asemenea rigoare și precizie”<sup>3</sup>

Au fost semnalate și alte inadvertențe și limite, dintre care amintim: din terminologia folosită nu rezultă cu claritate dacă prin putere trebuie să se înțeleagă un „organ de stat” sau o „funcție”; puterea este unică și indivizibilă și aparține unui singur titular – poporul. De aceea nu se poate vorbi de diviziunea puterilor, ci, eventual de distribuirea funcțiilor pe care le implică exercitarea puterii; separarea puterilor, concepută sub forma opoziției dintre acestea, este de natură să blocheze funcționarea autorităților statului. Nu este posibil ca exercițiul suveran a

<sup>2</sup> I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2003, p. 186.

<sup>3</sup> Carré de Malberg, *Contribution à la théorie général de l'Etat*, vol. II, Tenin, Paris, 1922, p. 35.

integralității fiecăreia dintre funcțiile etatice să fie atribuite unei autorități sau unui grup de autorități distincte. Niciunul dintre organele statului nu exercită în integralitate o funcție și în consecință organele etatice nu pot fi separate rigid, funcțional; în majoritatea sistemelor constituționale, ca urmare a existenței partidelor politice, problema reală nu este a separării puterilor, ci a raportului dintre majoritate și minoritate sau altfel spus, dintre guvernanți și opoziție. Nu există o relație antagonică între parlament și guvern. Un guvern care dispune de o majoritate parlamentară va lucra în strânsă asociere cu parlamentul, fapt ce este considerat într-un stat modern condiția eficienței lor; funcția legislativă nu este egală cu funcția executivă. Executarea legii este prin definiție subordonată legiferării. Dacă cele două funcții se află în raporturi ierarhice, atunci în aceleași raporturi se află și organele care îndeplinesc respectivele funcții.

Trebuie subliniat și faptul că, în doctrină, se vorbește tot mai mult de un declin al puterii legislative în favoarea executivului; separația puterilor nu rezolvă problema garantării drepturilor fundamentale ale omului. Justiția constituțională este principalul garant al respectării drepturilor fundamentale, dar aceasta nu își găsește locul în schema clasică a separației puterilor în stat<sup>4</sup>

În cazul teoriei separației puterilor în stat s-a spus că „mitul” depășește cu mult realitatea. În fapt, este vorba de încrederea dogmatică de a impune realității concrete un cadru teoretic și abstract preconstituit<sup>5</sup> Criticile formulate, dar și tendințele de modernizare nu pot avea drept consecință abandonarea acestui principiu. „Marea forță a teoriei separației puterilor în stat – spunea profesorul Ioan Muraru – constă în fantastica sa rezonanță socială, politică și morală<sup>6</sup>. Nu trebuie uitat că principiul este consacrat, explicit sau implicit în constituțiile statelor democratice. Din perspectiva temei noastre de cercetare, prezintă importanță modul în care se concepe autonomia autorităților statului și raporturile dintre acestea, pentru a se preveni separatismul și rigiditatea.

Mitul separării absolute a puterilor este în fapt, spune Carré de Malberg, inconciliabil, „cu principiul unității statului și a puterilor sale”<sup>7</sup>. Voința statului, continuă el, fiind cu necesitate una singură, trebuie ca să se mențină între autoritățile care dețin diferitele puteri o anumită coeziune, fără de care statul ar risca să fie hărțuit, divizat și distrus prin presiunile opuse la care ar fi supus. Este deci imposibil să se conceapă că în stat puterile sunt egale. „Iată de ce, în orice stat, chiar în acelea în a căror Constituție se spune că se bazează pe teoria lui Montesquieu și urmărește o anumită egalizare a puterilor, se va găsi, în mod

<sup>4</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea: Ch. Eisenmann, *L'esprit des lois et la separation des pouvoirs*, în *Cahiers de philosophie politique*, Ed. Ousia, nr. 2-3, 1984, p. 198; D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 1990, p. 365; p. 256-265; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 9-11.

<sup>5</sup> A se vedea, O. Duhamel, I. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, p. 972-975.

<sup>6</sup> I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 11.

<sup>7</sup> Carré de Malberg, *op. cit.*, vol. II, p. 23.

invariabil, un organ suprem, care să le domine pe toate celelalte și care să realizeze astfel unitatea statului”<sup>8</sup>. După cum afirmă autorul, nu este vorba atât de separație, ci mai degrabă de „gradarea puterilor”. Ar exista deci o putere unică ce s-ar manifesta mai întâi prin acte de voință inițială – puterea legislativă – și s-ar exercita la un nivel inferior prin acte de executare a legilor – puterea executivă. Rezultă de aici că puterile statului sunt inegale, dar acest fapt nu poate avea semnificația unei subordonări și nici nu poate să permită excesul de putere. „Statul înseamnă și forță, de aici riscul de a scăpa de sub controlul titularului, de a se considera chiar el titularul puterii”<sup>9</sup> Totodată, o funcționare coerentă a organelor statale, nu este posibilă, nici de conceput, dacă nu există unele relații între ele.

S-a spus că, în condițiile existenței partidelor politice și al accesului acestora la putere, „problema reală nu este aceea a raporturilor dintre puterile instituționalizate, ci a raporturilor dintre majoritate și minoritate, dintre guvernământ și opoziție, mai ales atunci când guvernământul provine dintr-o majoritate parlamentară, confortabilă și omogenă și se sprijină pe ea”<sup>10</sup> Într-un sens mai larg, trebuie subliniat că democrația generează o majoritate care conduce, impunându-și voința și valorile ei minorităților, însă și acestea trebuie să aibă posibilitatea să se exprime și drepturi lor trebuie să fie respectate. Realizarea echilibrului democratic și funcțional între majoritate și minorități este soluția pentru a evita ceea ce în doctrină se numește „tirania majorității”. Puterea nedivizată – afirma Giovanni Sartori – este întotdeauna o putere excesivă și primejdioasă. Astfel, tirania majorității, relevantă din perspectivă constituțională, se definește în funcție de drepturile minorității, mai ales dacă dreptul la opoziție este respectat sau nu<sup>11</sup>. Problema principală în acest context este ca minoritatea sau minoritățile să aibă dreptul de a se opune, să aibă dreptul la opoziție.

Raportul dintre majoritate și minoritate implică analiza interacțiunii foarte complexe între cei care guvernează și cei guvernați. Interacțiunea constă într-un proces pe mai multe niveluri, în care majoritățile și minoritățile concrete se materializează în diverse moduri și la diferite niveluri. Regula care permite funcționarea unui astfel de sistem complex al democrației este aplicarea principiului majorității în luarea deciziei. Totuși, Hamilton sesiza foarte bine: „Oferiți întreaga putere celor mulți și ei îi vor oprima pe cei puțini. Dați întreaga putere celor puțini, iar aceștia îi vor oprima pe cei mulți”<sup>12</sup> Așadar, problema este aceea de a se evita acordarea întregii puteri celor mulți sau celor puțini, prin distribuirea acesteia, prin alternanță și/sau în același timp majorităților și minorităților.

<sup>8</sup> Carré de Malberg, *op. cit.*, vol. II, p. 52.

<sup>9</sup> I. Muraru, S.E. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

<sup>10</sup> I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Europa Nova București, 1996., vol. I, p. 95.

<sup>11</sup> G. Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, Ed. Polirom, București, 1999, p. 137.

<sup>12</sup> J. Elliot, *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, Philadelphia, Lippincott, 1941, p. 203.



Prin urmare, pentru a se evita dogmatismul, pentru a se răspunde acestor probleme ale realităților sociale, politice și statale, este nevoie de o reconsiderare a teoriei separației puterilor în stat din perspectiva principiului proporționalității. Ideea fundamentală a fost deja enunțată: moderarea puterii și echilibrul în exercitarea puterii care reflectă de fapt, într-o oarecare măsură, echilibrul forțelor sociale<sup>13</sup> Atunci când se discută despre conținutul și sensurile separației puterilor, este vorba mai puțin de separare, cât mai ales de echilibrul puterilor<sup>14</sup>. Punerea în echilibru a puterilor în stat, prin distribuirea judicioasă a atribuțiilor și înzestrarea fiecăreia cu mijloace eficiente de control asupra celorlalte, stăvilind astfel tendința de a acapara întreaga putere și de a abuza de ea, reprezintă în esență aplicarea principiului proporționalității la organizarea puterii statale. Aceasta este condiția armoniei sociale și garanția libertății umane [chiar dacă, până în prezent, în literatura de specialitate nu s-a realizat o referire explicită la principiul proporționalității, acesta rezultă din contextul susținerii unor autori: „Așadar, greutate și contragreutăți în talerele puterilor pentru ca nici una dintre acestea să nu le domine pe celelalte. N-ar fi deci vorba, atât de o separație a puterilor cât mai ales de relativa lor autonomie și dependența lor reciprocă: echilibrul puterilor”<sup>15</sup>.

Regândind principiul separației puterilor din perspectiva principiului constituțional al proporționalității, se poate răspunde, în opinia noastră, la toate problemele enumerate mai sus.

**Principiul separației** puterilor în stat nu a fost consacrat în mod explicit în Constituția României, înainte de revizuirea acesteia, în anul 2003, dar, din analiza textelor constituționale, doctrina a putut constata că echilibrul puterilor în stat, ca principiu, se regăsea în conținutul normelor Constituției<sup>16</sup>.

Prin Legea de revizuire, constituentul derivat român, a consacrat expres acest principiu, făcând referire nu numai la separația puterilor, dar și la echilibrul dintre acestea: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale” [art. 1 alin. (4)].

Necesarul echilibru între autoritățile statului este expresia principiului proporționalității aplicat în materia organizării sistemului instituțional al puterii din România. Autoritățile statului nu sunt egale și nici independente în sens absolut. Echilibrul pe care îl implică un raport de proporționalitate se bazează pe diferențe dar și interrelații care să permită funcționarea sistemului instituțional, în așa fel încât să se evite concentrarea excesivă a puterii sau a exercițiului acesteia, precum și excesul de putere, mai ales prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Finalitatea raportului de proporționalitate dintre autoritățile

<sup>13</sup> C. Grewe, H.R. Fabri, *Droit constitutionnels europeans*, PUF, Paris, 1995, p. 361 și urm.

<sup>14</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 80.

<sup>15</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 80.

<sup>16</sup> I. Muraru, E.-S. Tănăsescu.

publice o reprezintă „stabilirea unor corelații echilibrate între guvernanți și guvernați, în respectul libertăților publice”<sup>17</sup>

Ne vom referi la unele dintre reglementările constituționale privind sistemul instituțional statal român, care reflectă principiul proporționalității:

A. Elemente de *diferență* dintre autoritățile statului, semnificând autonomia fiecărei categorii de organe și poziția acestora în cadrul sistemului: autoritățile publice sunt reglementate distinct prin normele cuprinse în Titlul al III-lea din Constituție. Este vorba de cele „trei puteri clasice” în ordinea tradițională: puterea legislativă, executivă și judecătorească.

Constituția conferă Parlamentului o anumită preeminență în raport cu celelalte autorități statale: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării” [art. 61 alin. (1)];

În afara schemei clasice a separației puterilor în stat, a dobândit statut constituțional Curtea Constituțională (art. 142 și următoarele din Legea fundamentală), care este garantul supremației Constituției, unica autoritate de jurisdicție constituțională a României, independentă față de orice altă autoritate publică [art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată]. De asemenea, Avocatul Poporului este independent față de orice altă autoritate publică. Este numit de Parlament în ședința comună a Camerelor [art. 65 alin. (2) lit. i)]. Din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile sau libertățile lor, Avocatul Poporului poate sesiza autoritățile publice, pentru ca acestea să adopte măsuri prin care să înlăture faptele sau actele ce aduc atingere drepturilor subiective sau intereselor legitime juridic protejate (art. 58 și urm.). Are competența de a sesiza Curtea Constituțională, în situațiile prevăzute de art. 146 lit. a) și d);

Structura bicamerală a Parlamentului este o expresie a echilibrului implicat de principiul proporționalității. Astfel, Camerele sunt egale, dar sunt diferențiate funcțional privind exercitarea competențelor lor în materie legislativă. Distincția dintre Camera primă sesizată (de reflecție) și Camera decizională, realizată de (art. 75), exprimă bicameralismul „cvasi-perfect”, ceea ce reprezintă un raport de proporționalitate. Suntem de acord cu opinia exprimată în literatura de specialitate, potrivit căreia „sistemul bicameralismului parlamentar în România trebuie păstrat, dar trebuie transformat într-un bicameralism diferențiat. Astfel, se va putea asigura legiferării democratism și operativitate, iar organului legislativ un spor de reprezentativitate și de responsabilitate”<sup>18</sup>. Diferența între durata mandatului unor autorități ale statului contribuie la realizarea unui raport proporțional între puterile statului, este expresia echilibrului și nu a egalității formale, de natură

---

<sup>17</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în Dreptul nr. 9/1996.

<sup>18</sup> I. Muraru, A. Muraru, *Scurtă pledoarie pentru un bicameralism parlamentar diferențiat*, în Revista de drept public nr. 1/2005, p. 8.

să asigure buna funcționare a sistemului instituțional român. Astfel, durata mandatului Parlamentului este de 4 ani (art. 63) a Președintelui României este de 5 ani (art. 83), al membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este de 6 ani (art. 133), mandatul judecătorilor la Curtea Constituțională este de 9 ani, iar președintele acestei instituții este ales pentru o perioadă de 3 ani (art. 142), judecătorii de la instanțele judecătorești numiți de Președintele României, au practic un mandat nelimitat în timp, deoarece sunt inamovibili în condițiile legii (art. 125). Mandatul Avocatului Poporului este de 5 ani (art. 58).

**B.** În literatura de specialitate au fost subliniate particularitățile relațiilor dintre autoritățile statului, care în opinia noastră materializează și principiul proporționalității, deoarece echilibrul relațional implică și diferența. În acest sens s-a afirmat că: „Alegerea Președintelui României de către popor, caracteristică esențială a republicilor prezidențiale, se îmbină în țara noastră cu preeminența Parlamentului, ca urmare, îndeosebi, a originii parlamentare a guvernului, definind astfel un regim politic semiprezidențial”<sup>19</sup>.

Ansamblul interrelațiilor prevăzute de Constituție între diferitele categorii de organe ale statului este forma de realizare a echilibrului și a controlului reciproc al puterilor<sup>20</sup>. Aceste relații care formează „cartea de identitate a sistemului puterii de stat”<sup>21</sup> presupun autonomia autorităților statului și diferențele dintre acestea. Structura complexă a sistemului puterii de stat este o concretizare a principiului proporționalității, altfel spus, realizează echilibru între puterile statului, care se bazează pe autonomie, diferențiere și interrelații. Cu cât mai mult reglementările constituționale în materie reușesc să materializeze cerințele principiului proporționalității, cu atât mai mult există garanția evitării unor forme de concentrare a puterilor statului, tirania majorității sau a minorităților și evident a excesului de putere.

Preocuparea legiuitorului constituant român de a realiza un echilibru funcțional între puterile statului, între acestea și societate, este evidentă, dacă ne referim la dispozițiile art. 80 potrivit cărora: „Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate”, dar și la dispozițiile art. 146 lit. e) potrivit cărora instanța noastră constituțională are competența de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Mai trebuie amintit și rolul de mediator și factor de echilibru pentru puterile statului, dar și pentru societate pe care îl are justiția. În acest sens, dispozițiile art. 124 din Constituție, consacră „unicitatea, imparțialitatea și egalitatea” generală a justiției, caractere ce reprezintă garanții importante ale realizării funcțiilor puterii judecătorești în societate.

<sup>19</sup> M. Constantinescu, *Echilibrul puterilor în regimul constituțional din România*, în *Dreptul nr. 3/1993*, p. 3.

<sup>20</sup> Pentru identificarea și analiza acestor interrelații, a se vedea: I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 197-208; I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 240-247; I. Cristian, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 251-273.

<sup>21</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 201.

Desigur, sistemul puterii de stat este unul deschis, dinamic, implicând nu numai multiplicarea elementelor sale constitutive sau reorganizarea acestora, dar și a funcțiilor ce le revin și a interrelațiilor dintre elementele sistemului. În plan intern sistemul social-politic, iar pe plan extern sistemul comunității internaționale a statelor constituie „mediul ambiant” cu care interacționează autoritățile statului. De aceea, echilibrul, ca aspect particular al principiului proporționalității, între puterile statului trebuie înțeles în dinamica sa, inclusiv în procesul continuu de interpretare și aplicare a dispozițiilor constituționale în materie.

Proporționalitatea, ca principiu al dreptului constituțional, are o dimensiune concretă. Existența unui raport proporțional, echilibrat, între autoritățile statului, între acestea și societate, se verifică în practică prin funcționabilitatea sistemului politic și social, evitarea crizelor, sau, atunci când apar, prin capacitatea de gestionare a acestora de către autoritățile statului, respectându-se în orice situații principiile statului de drept. Esențial pentru realizarea exigențelor separației și echilibrului între puterile statului, dar și a stabilității, în dinamica sa a sistemului social și politic, din perspectiva pluralismului în societate, este existența unui raport proporțional, echilibrat între majoritate și minorități, între guvernământ și opoziție, „mai ales atunci când guvernământul provine dintr-o majoritate parlamentară confortabilă și omogenă și se sprijină pe ea”<sup>22</sup> (I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 95).

## V. ASPECTE ALE JURISPRUDENȚEI CURȚII CONSTITUȚIONALE PRIVIND GARANTAREA ȘI RESPECTAREA CERINȚELOR STATULUI DE DREPT

În finalul acestei analize ne vom referii la unele decizii ale Curții Constituționale pe care la considerăm relevante pentru problematica statului de drept

Curtea Constituțională identifică trăsătura fundamentală a statului de drept, respectiv supremația Constituției, și obligativitatea respectării legii.<sup>23</sup> Totodată, s-a afirmat în jurisprudența instanței constituționale că statul de drept, asigurând supremația Constituției, realizează și „corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu acesta”<sup>24</sup> Cerințele statului de drept privesc scopurile majore ale activității statale, respectiv supremația legii, ceea ce implică subordonarea statului față de drept. În acest sens, dreptul asigură mijloacele prin care pot fi cenzurate opțiunile sau deciziile politice și să realizeze eliminarea eventualelor tendințe abuzive și discreționare ale structurilor statului. Totodată, statul de drept asigură

---

<sup>22</sup> I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 95.

<sup>23</sup> A se vedea în acest sens: Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în M. Of. nr. 727 din 15 noiembrie 2001, și Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2011.

<sup>24</sup> Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în M. Of. nr. 233 din 17 martie 2004).

supremația Constituției, existența regimului de separație a puterilor publice și consacră garanții, inclusiv de natură jurisdicțională, care să asigure respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, în primul rând prin limitarea autorității statului, fapt ce reprezintă încadrarea activității autorităților publice în limitele legii.

Jurisprudența Curții Constituționale exprimă astfel cerințele principale ale statului de drept în raport cu scopurile activității statale. Se realizează astfel prin jurisprudență o sinteză deosebit de elocventă a doctrinei privind noțiunea și trăsăturile statului de drept. Este semnificativă în acest sens Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015<sup>25</sup>, prin care Curtea Constituțională conferă o explicație pertinentă caracterului de stat de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) teza I din Constituție: „Exigențele statului de drept privesc scopurile majore ale activității sale, prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind domnia legii, sintagmă ce <sup>26</sup>implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare, ale structurilor etatice. Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu acesta, existența regimului de separație a puterilor publice care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală. Statul de drept consacră o serie de garanții, inclusiv jurisdicționale, care să asigure respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prin autolimitarea statului, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului”. A se vedea în același sens și Decizia nr. 70 din 18 aprilie 2000.

Principiul stabilității și securității raporturilor juridice nu este consacrat în mod expres de Constituția României, dar, la fel ca și alte principii constituționale, este implicat de dispozițiile normative constituționale, respectiv art. 1 alin. (3), care consacră caracterul de stat de drept. În acest fel, instanța noastră constituțională acceptă deducerea, pe cale de interpretare, a unor principii de drept implicate de normele exprese ale Legii fundamentale. În acest sens, prin Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008<sup>27</sup>, Curtea Constituțională a statuat că: „Principiul stabilității și securității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa”<sup>28</sup>. Mai mult, instanța noastră constituțională a considerat că principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a

<sup>25</sup> Publicată în M. Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015,

<sup>26</sup> Publicată în M. Of. nr. 334 din 19 iulie 2000.

<sup>27</sup> Publicată în M. Of. nr. 347 din 6 mai 2008.

<sup>28</sup> A se vedea în același sens și Decizia nr. 685 din 25 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 68 din 27 ianuarie 2015.

statului de drept<sup>29</sup>. Curtea Constituțională se pronunță în mod constant pentru claritatea și predictibilitatea legii, acestea fiind cerințe ale statului de drept. Astfel, „existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și predictibilitate a normei, principii ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală<sup>30</sup>. Referitor la statul de drept, Curtea Constituțională a arătat că dreptatea și democrația socială sunt valori supreme. În acest context, autoritățile militarizate, în speță Jandarmeria Română, exercită, în condițiile legii, atribuții specifice cu privire la apărarea ordinii și liniștii publice, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a proprietății publice și private, la prevenirea și descoperirea infracțiunilor și a altor încălcări ale legilor în vigoare, precum și la protecția instituțiilor fundamentale ale statului și combaterea actelor de terorism. În consecință, a statuat instanța constituțională: „Prin posibilitatea unor autorități militarizate de a constata contravențiile săvârșite de civili, nu este afectat în niciun fel art. 1 alin. (3) din Constituție, referitor la statul român, ca stat de drept, democratic și social”<sup>31</sup> Demnitatea omului, alături de libertățile și drepturile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic, reprezintă valori supreme ale statului de drept (art. 1 alin. (3)). În lumina acestor reglementări constituționale s-a statuat în jurisprudența Curții Constituționale că statului îi este interzis să adopte soluții legislative care pot fi interpretate ca fiind lipsite de respect față de convingerile religioase sau filosofice ale părinților, motiv pentru care organizarea activității școlare trebuie să realizeze un just echilibru între procesul de educare și de predare a religiei, iar pe de altă parte cu respectarea drepturilor părinților, de a asigura educația în conformitate cu propriile convingeri religioase. Activitățile și comportamentele specifice unei anumite atitudini de credință ori convingeri filosofice, religioase sau non-religioase, nu trebuie să fie supuse unor sancțiuni pe care statul le prevede pentru un asemenea comportament, indiferent de motivațiile de credință ale persoanei în cauză. „Ca parte a sistemului constituțional de valori, libertății de conștiință religioase îi este atribuit imperativul toleranței, în special cu demnitatea umană, garantată de art. 1 alin (3) din Legea fundamentală, ce domină ca valoare supremă întregul sistem de valori”<sup>32</sup> Este interesant de subliniat și faptul că instanța noastră constituțională consideră demnitatea umană ca fiind valoarea supremă a întregului sistem de valori consacrate constituțional, valoarea care se regăsește în conținutul tuturor

<sup>29</sup> A se vedea Decizia nr. 570 din 29 mai 2012, publicată în M. Of. nr. 404 din 18 iunie 2012; Decizia nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 454 din 6 iulie 2012).

<sup>30</sup> Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2012.

<sup>31</sup> Decizia nr. 1330 din 4 decembrie 2008, publicată în M. Of. nr. 873 din 23 decembrie 2008

<sup>32</sup> Decizia nr. 669 din 12 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 59 din 23 ianuarie 2015).

drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Totodată, este un aspect important ce impune tutore autorităților statului ca în întreaga lor activitate să aibă în vedere în primul rând respectarea demnității omului.

De remarcat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională identifică și componentele de conținut ale demnității umane, ca valoare morală, dar în același timp constituțională, specifică statului de drept: „Demnitatea umană, sub aspect constituțional, presupune două dimensiuni inerente, respectiv relațiile dintre oameni, ceea ce vizează dreptul și obligația oamenilor de a le fi respectate și, în mod corelativ, de a respecta drepturile și libertățile fundamentale ale semenilor lor, precum și relația omului cu mediul înconjurător, inclusiv cu lumea animală”<sup>33</sup>

## CONCLUZII

Antonie Iorgovan afirma că o problemă de esență a statului de drept este aceea de a răspunde întrebării: „unde se termină puterea discreționară și unde începe abuzul de drept, unde se termină comportamentul legal al administrației, concretizat prin dreptul acesteia de apreciere și unde începe încălcarea unui drept subiectiv sau interes legitim al cetățeanului?”<sup>34</sup> Abordând aceeași problemă, Leon Duguit în anul 1900 realizează o interesantă distincție între „puterile normale și puterile excepționale” conferite administrației de către constituție și legi, iar pe de altă parte situațiile în care autoritățile statului acționează în afara cadrului normativ. Aceste din urmă situații, autorul le împarte în trei categorii: 1) excesul de putere (atunci când autoritățile statului depășesc limitele împuternicirilor legale); 2) deturnarea puterii (atunci când autoritatea statului îndeplinește un act care intră în competența sa urmărind alt scop decât cel prescris de lege); 3) abuzul de putere (atunci când autoritățile statului acționează în afara competențelor lor, dar prin acte care nu au caracter juridic)<sup>35</sup>. Prin urmare, aplicarea și respectarea principiului legalității în activitatea autorităților statului este o problemă complexă deoarece exercitarea funcțiilor statale, presupune și puterea discreționară cu care organele statului sunt investite, sau altfel spus “dreptul de apreciere” al autorităților privind momentul adoptării și conținutul măsurilor dispuse. Ceea ce este important de subliniat este faptul că puterea discreționară nu poate fi opusă principiului legalității, ca dimensiune a statului de drept.

Excesul de putere se poate manifesta în aceste împrejurări cel puțin prin trei aspecte: a) aprecierea unei situații de fapt ca fiind un caz excepțional, deși nu are

<sup>33</sup> Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2012. A se vedea și decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 februarie 2014).

<sup>34</sup> Antonie Iorgovan. Cuvânt înainte la: Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999.

<sup>35</sup> Leon Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1907, pp. 445-446.

această semnificație (lipsa unei motivații obiective și rezonabilă); b) măsurile dispuse de autoritățile statului competente, în virtutea puterii discreționare, să depășească ceea ce este necesar pentru ocrotirea interesului public grav amenințat; c) dacă aceste măsuri limitează în mod excesiv, nejustificat, exercițiul drepturilor și libertăților fundamentale recunoscute constituțional.

Existența unor stări de criză – economice, sociale, politice sau constituționale – nu justifică excesul de putere. În acest sens profesorul Tudor Drăganu afirma: “ideea statului de drept cere ca ele (situațiile excepționale *n.n.*) să-și găsească reglementări adecvate în textul constituțiilor, ori de câte ori acestea au un caracter rigid. O asemenea reglementare constituțională este necesară să determine limitativ domeniile de raporturi sociale, în care transferul de competență de la parlament la guvern poate avea loc, să sublinieze caracterul lui temporar, prin stabilirea unor termene de aplicabilitate și să precizeze scopurile în vederea cărora el se efectuează”<sup>36</sup>. Desigur, excesul de putere nu este un fenomen care se manifestă numai în practica organelor executive, putând fi întâlnit în activitatea parlamentului sau a instanțelor judecătorești.

Apreciem că puterea discreționară recunoscută autorităților statului este depășită, iar măsurile dispuse reprezintă exces de putere, ori de câte ori se constată existența următoarelor situații:

- măsurile dispuse nu urmăresc un scop legitim;
- deciziile autorităților publice nu sunt adecvate situației de fapt sau scopului legitim urmărit, în sensul că depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui scop;
- nu există o justificare rațională a măsurilor dispuse, inclusiv în situațiile în care se stabilește un tratament juridic diferit pentru situații identice, sau un tratament juridic identic pentru situații diferite;
- prin măsurile dispuse autoritățile statului limitează exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, fără a exista o justificare rațională care să reprezinte, în special, existența unui raport adecvat între aceste măsuri, situația de fapt și scopul legitim urmărit.

Problema esențială pentru practician și teoretician este de a identifica criteriile prin care să se stabilească limitele puterii discreționare a autorităților statului și diferențierea acesteia de excesul de putere, care trebuie sancționat. Desigur, există și problema utilizării acestor criterii în practica instanțelor judecătorești sau de contencios constituțional.

În legătură cu aceste aspecte, în literatura de specialitate s-a exprimat opinia potrivit căreia, „scopul legii va fi deci limita legală a dreptului de apreciere (a oportunității). Căci puterea discreționară nu înseamnă o libertate în afara legii, ci

---

<sup>36</sup> Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, 1999, vol. II, pp. 131-132



una permisă de lege”<sup>37</sup>. Desigur, „scopul legii” reprezintă o condiție de legalitate sau, după caz, de constituționalitate a actelor juridice ale organelor statului și de aceea poate fi considerat un criteriu pentru a delimita puterea discreționară de excesul de putere.

Așa cum rezultă din jurisprudența unor instanțe internaționale și interne, în raport cu tema noastră de cercetare, scopul legii nu poate fi singurul criteriu pentru a delimita puterea discreționară (sinonimă cu marja de apreciere, termen utilizat de către C.E.D.O.), pentru că un act juridic al statului poate reprezenta exces de putere nu numai în situația în care măsurile adoptate nu urmăresc un scop legitim, dar și în ipoteza în care măsurile dispuse nu sunt adecvate scopului legii și nu sunt necesare în raport cu situația de fapt și scopul legitim urmărit.

Adecvarea măsurilor dispuse de autoritățile statului la scopurile legitime urmărite reprezintă un aspect particular al principiului proporționalității. Semnificativă este opinia exprimată de Antonie Iorgovan, care consideră că limitele puterii discreționare sunt stabilite de: „regulile pozitive scrise, principiile generale de drept înscrise, principiul egalității, principiul neretroactivității actelor administrative, dreptul la apărare și principiul contradictorialității, *principiul proporționalității*” (s.n.)<sup>38</sup>.

Prin urmare, principiul proporționalității este un criteriu esențial care permite delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților statului. Și prin aceasta un principiu esențial al statului de drept

---

<sup>37</sup> Rozalia Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. C.H. Beck București 2005, p. 165.

<sup>38</sup> Antonie Iorgovan, *op. cit.*, p. 6.