

DE LA CONFLICTELE JURIDICE DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ LA COMPORTAMENTUL CONSTITUȚIONAL LOIAL AL AUTORITĂȚILOR STATULUI

Conf. univ. dr. **Marius ANDREESCU**

Abstract

The supremacy of the Constitution would remain a mere theoretical matter if there were no adequate guarantees. Undeniably, constitutional justice and its particular form, the constitutionality control of laws, represent the main guarantee of the supremacy of the Constitution, as it is also expressly stipulated in the Fundamental Law of Romania.

The obligation of the authorities, namely the parliament and the executive to have a constitutionally loyal behavior was stipulated for the first time in the jurisprudence of the French Constitutional Council, which is the constitutional court of France. This obligation is found in the powers that state authorities have to interpret and apply constitutional norms. It is not limited only to the simple requirement of legality of the acts and dispositions of the rulers, that is, to the formal observance of the law.

In our opinion, the preoccupation of the political class and the state authorities in the current period, in relation to the current content of the Fundamental Law, should also be oriented towards its correct interpretation and application and respect for the democratic purpose of the constitutional institutions

For the consolidation of the rule of law in Romania, even in the current normative form of the Constitution, it is necessary that the political formations, especially those that hold the power, all the state authorities act or exercise their powers within the limits of a loyal constitutional behavior that implies respect for the meaning and the democratic meanings of the Constitution, the Christian Orthodox traditions and values of the Romanian people, the rights and dignity of the person.

In this study we analyze doctrinal and jurisprudential aspects of the issue of resolving conflicts of a constitutional nature by state authorities and the concept of loyal constitutional behavior.

Keywords: *Supremacy of the Constitution/ /public authorities/ conflicts of a constitutional nature/constitutional loyalty/ guarantees of the obligation of constitutional loyalty*

I. Supremația Constituției și garanții ale respectării obligației de loialitate constituțională

Supremația Constituției exprimă poziția supraordonată a legii fundamentale atât în sistemul de drept, cât și în tot sistemul social politic al fiecărei țări. În sens restrâns, fundamentarea științifică a supremației constituției rezultă din forma și

conținutul acesteia. Supremația formală este exprimată de forța juridică superioară, de procedurile derogatorii față de dreptul comun privind adoptare și modificarea normelor constituționale, iar supremația materială rezultă din specificul reglementărilor, din conținutul acestora, în special din faptul că, prin constituție, sunt stabilite premise și reguli de organizare, funcționare și atribuții ale autorităților publice.

În legătură cu acest aspect, în literatura de specialitate s-a afirmat că principiul supremației legii fundamentale „poate fi considerat un percept *sacru*, intangibil (...) ea se află în vârful piramidei tuturor actelor juridice. Și nici nu ar fi posibil altfel: Constituția legitimează puterea, convertind voințele individuale sau colective în voințe de stat; ea conferă autoritate guvernanților, îndreptățindu-le deciziile și garantându-le aplicare; ea determină funcțiile și atribuțiilor ce revin autorităților publice, consacrand drepturile și datoriile fundamentale, diriguiește raporturile dintre cetățeni, dintre ei și autoritățile publice; ea indică sensul sau scopul activității statale, adică valorile politice, ideologice și morale sub semnul cărora este organizat și funcționează sistemul politic; constituția reprezintă temeiul fundamental și garanția esențială a ordinii de drept; ea este, în cele din urmă, reperul decisiv pentru aprecierea validității tuturor actelor și faptelor juridice. Sunt, toate acestea, elementele substanțiale care converg spre una și aceeași concluzie: *supremația materială a Constituției*. Dar constituția este supremă și în sens *formal*. Procedura de adoptare a constituției exteriorizează o forță particulară, specifică și inaccesibilă, care se atașează dispozițiilor ei, așa încât nicio altă lege în afara unei a constituționale nu poate abroga sau modifica dispozițiile așezământului fundamental, dispoziții care se sprijină pe ele însele, postulându-și supremația”¹.

George Alexianu considera că legalitatea este un atribut al statului modern. Ideea de legalitate în concepția autorului este formulată după cum urmează: toate organele statului funcționează în baza unei ordini de drept statuată de legiuitor și care trebuie respectată.

Același autor, referindu-se la supremația Constituției, afirma cu deplin temei și în raport cu realitățile de astăzi: „Când statul modern își organizează noua sa înfățișare, cea dintâi idee care-l preocupă este aceea a stăvilirii abuzului administrativ, de aici invențiunea constituțiilor și pe cale jurisdicțională instituirea unui control al legalității. Odată acest abuz stabilit apare unul nou, mult mai grav, acela al Parlamentului. Se inventează atunci supremația Constituției și diferite sisteme pentru garantarea ei. Ideea de legalitate dobândește astfel o puternică pârgă de întărire”².

Temeiul supremației Legii fundamentale este suveranitatea națională și a statului. Această calitate a Constituției de a fi supremă este absolută precum și

¹ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 221-222.

² George Alexianu, *Drept constituțional*, Editura Casei Școalelor, București, 1930, p. 71.

suveranitatea națională este absolută, intangibilă. Cedarea unor atribute ale suveranității naționale, chiar și prin tratate internaționale, semnate, ratificate sau acceptate de guvernanți în numele României, ridică problema legitimității și constituționalității acestor documente deoarece încalcă cele două principii fundamentale, esențiale pentru existența societății române și a statului român și anume, principiul suveranității naționale și principiul supremației Constituției.

Principiul priorității dreptului Uniunii Europene trebuie să fie înțeles și aplicat în limitele respectării principiului supremației Constituției și nu supraordonat acestuia, cum din nefericire se întâmplă în prezent în România.

Conceptul de supremație a constituției nu poate fi însă redus la o semnificație formală și materială. Profesorul Ioan Muraru afirma că: „Supremația constituției este o noțiune complexă în conținutul căreia se cuprind trăsături și elemente (valori) politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a constituției nu numai în sistemul de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei țări”³. Deci, supremația constituției reprezintă o calitate sau o trăsătură ce situează legea fundamentală în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată statal și exprimă poziția supraordonată a acesteia, atât în sistemul de drept, cât și în tot sistemul social politic.

Temeiul juridic al supremației Constituției îl reprezintă dispozițiile art. 1 alin. 5 din Legea fundamentală: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Supremația Constituției nu are o dimensiune pur teoretică, în sensul că ar putea fi considerată numai un concept politic, juridic sau, eventual, moral. Datorită consacrării exprese în legea fundamentală, acest principiu are valoare normativă, fiind din punct de vedere formal o normă constituțională. Dimensiunea normativă a supremației constituției implică obligații juridice importante a căror nerespectare poate atrage sancțiuni juridice. Altfel spus, ca principiu constituțional, consacrat normativ, supremația Legii fundamentale este și o obligație constituțională cu multiple semnificații juridice, politice, dar și valorice, pentru toate componentele sistemului social și statal. În acest sens, Cristian Ionescu sublinia: „Strict formal, obligația (de a respecta supremația legii fundamentale n.n.) se adresează cetățenilor români. În realitate, respectarea Constituției, inclusiv a supremației sale, precum și a legilor, era o obligație cu totul și cu totul generală, ai cărei destinatari erau toate subiectele de drept – persoane fizice și juridice (naționale și internaționale) aflate în raporturi juridice, inclusiv diplomatice, cu statul român”⁴.

Semnificația generală a acestei obligații constituționale se referă la conformitatea întregului drept cu normele constituției. Prin „drept” înțelegem nu numai

³ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României - Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 18.

⁴ Cristian Ionescu, *Constituția României. Titlul I. Principii generale art. 1-14. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 48.

componenta sistemului normativ, dar și activitatea complexă, instituțională, de interpretare și aplicare a normelor juridice, începând cu cele ale legii fundamentale. „A fost intenția Parlamentului Constituant derivat din 2003 de a marca importanța decisivă a principiului supremației Constituției față de orice alt act normativ. S-a dat un semnal, în deosebi, instituțional public cu rol de guvernare de a respecta cu strictețe Constituția. Respectarea Constituției este inclusă în conceptul general de legalitate, iar termenul de respectare a supremației Constituției impune o ierarhizare piramidală a actelor normative în vârful cărora se află Legea fundamentală”⁵.

Respectarea acestei obligații constituționale și realizarea ei nu numai în sfera strictă a sistemului normativ, dar în întreaga dialectică a mișcării și evoluției ordinii sociale și de drept, este temeiul pentru ceea ce se poate numi constituționalizarea dreptului, dar și a întregului sistem social organizat statal. Pentru a susține această afirmație, avem în vedere că, în mod constant, în literatura de specialitate, principiul supremației Constituției nu este redus numai la semnificația sa normativă, iar Legea fundamentală este considerată și din perspectivă valorică, cu implicații majore pentru întregul sistem social. În acest sens, Constituția este definită în doctrină ca fiind „un așezământ politic și social fundamental al statului și societății”⁶.

Există un sistem de garanții al respectării supremației Constituției care, în opinia noastră, are două componente. O garanție specifică și cea mai importantă este controlul de constituționalitate realizat de Curtea Constituțională. În acest sens, dispozițiile art. 142 alin. (1) prevăd în acest sens: „Curtea Constituțională este garantul supremației constituției”. Instanța constituțională a României, de la înființare în anul 1992 și până în prezent are o contribuție importantă la cenzurarea excesului de putere al parlamentului și Guvernului dar și a organismelor politice care la un moment istoric dețin puterea în stat. Chiar dacă unele dintre deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt discutabile, trebuie menționat totuși aportul important pe care această autoritate judiciară îl are la menținerea statului de drept, la aplicarea și respectarea corectă a dispozițiilor constituționale, la apărarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale cetățenești.

Cealaltă componentă a sistemului de garanții îl reprezintă controlul general al aplicării Constituției realizat de autoritățile statului în baza și în limitele competențelor materiale stabilite de lege. Controlul judecătoresc reprezintă o importantă modalitate de garantare a supremației legii fundamentale, deoarece prin natura atribuțiilor pe care le au instanțele judecătorești interpretează și aplică legea, ceea ce implică și obligația de a analiza conformitatea actelor juridice supuse controlului judecătoresc cu normele Constituției.

⁵ Cristian Ionescu, *op. cit.*, p. 48.

⁶ Pentru dezvoltări, a se vedea Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. C.H.Beck, București, 2013, pp. 85-88.

II. Soluționarea conflictelor de natură constituțională

Atribuția Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice a fost introdusă ca urmare a revizuirii Constituției în anul 2003. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice este reglementată de dispozițiile art. 146 lit. e) din Constituție și de art. 34-36 din Legea nr. 47/1992.

Curtea Constituțională soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, numai la cererea: Președintelui României; a unuia din președinții celor două Camere; a primului-ministru și a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

Constituția României și Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale utilizează sintagma „conflict juridic de natură constituțională” fără a preciza conținutul acesteia. Prin urmare, pentru stabilirea trăsăturilor conținutului conflictului juridic de natură constituțională, principalul reper îl constituie jurisprudența Curții Constituționale.

Cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională va menționa: autoritățile publice aflate în conflict; textele legale asupra cărora poartă conflictul; prezentarea poziției părților și opinia autorului cererii.

În vederea soluționării conflictului juridic de natură constituțională, președintele Curții Constituționale, primind cererea, trebuie să o comunice părților aflate în conflict, solicitându-le să își exprime, în scris, în termenul stabilit, punctul de vedere asupra conținutului conflictului și a eventualelor căi de soluționare a acestuia, și desemnează judecătorul-raportor.

La data primirii ultimului punct de vedere, dar nu mai târziu de 20 de zile de la primirea cererii, președintele Curții Constituționale stabilește termenul pentru ședința de judecată și citează părțile implicate în conflict, dezbaterile având loc în condiții de contradictorialitate.

Formularea punctelor de vedere de către părțile aflate în conflict nu este obligatorie, dezbaterile urmând să aibă loc la data stabilită de președintele Curții Constituționale, chiar dacă vreuna dintre autoritățile publice implicate nu respectă termenul stabilit pentru prezentarea punctului de vedere, sau nu se prezintă, legal citată fiind.

Dezbaterile are loc pe baza raportului prezentat de judecătorul-raportor, a cererii de sesizare, a punctelor de vedere prezentate, a probelor administrate și a susținerilor părților.

În cadrul acestei atribuții, Curtea Constituțională pronunță, în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (1) lit. A. e) din Legea nr. 47/1992, o decizie. Aceasta se ia cu votul majorității judecătorilor Curții.

Decizia prin care se soluționează conflictul juridic de natură constituțională este definitivă și se comunică autorului sesizării, precum și părților aflate în conflict, înainte de publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Autoritățile publice implicate în conflict se conformează celor statuate de Curte, în considerarea caracterului general-obligatoriu al deciziilor pe care aceasta le pronunță, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție.

În jurisprudența astfel dezvoltată, Curtea a statuat asupra condițiilor de admisibilitate a sesizărilor (obiect, autori, părți în conflict) precum și pe fond, asupra interpretării și aplicării dispozițiilor constituționale, în situații litigioase care au vizat instituții fundamentale ale statului.

Înțelesul sintagmei conflict juridic de natură constituțională nu este definit de Constituție, dar Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a precizat conținutul acestei atribuții.

Astfel, conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor⁷.

Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor acestora, decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale⁸.

Potrivit art. 146 din Constituție, Curtea are competența de a soluționa orice conflict de natură constituțională dintre autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență.

Textul art. 146 lit. e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”⁹.

Curtea Constituțională a stabilit că aceste conflicte nu se limitează numai la litigii care ar putea crea blocaje instituționale. Un conflict constituțional se referă la orice situații juridice conflictuale care sunt generate în mod direct de textul Constituției¹⁰.

S-a mai reținut că în măsura în care există mecanisme prin care autoritățile publice să se autoregleze prin acțiunea lor directă și nemijlocită, rolul Curții Constituționale devine unul subsidiar”. În schimb, în lipsa acestor mecanisme, în măsura în care misiunea reglării sistemului constituțional revine în exclusivitate în

⁷ A se vedea, Decizia nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în M. Of. nr.144 din 17 februarie 2005.

⁸ A se vedea, Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, publicată în M. Of. nr. 169 din 5 martie 2008.

⁹ Decizia nr. 270 din 10 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

¹⁰ Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, publicată în M. Of. nr. 1021 din 29 noiembrie 2018, și Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019, publicată în M. Of. nr. 193 din 12 martie 2019.

sarcina justițiabilului, care este pus, astfel, în situația de a lupta pentru garantarea drepturilor sau libertăților sale în contra unei paradigme juridice neconstituționale, dar instituționalizate, rolul Curții Constituționale devine unul principal și primordial pentru înlăturarea blocajului constituțional rezultat din limitarea rolului Parlamentului în arhitectura Constituției”¹¹. **Curtea nu poate analiza conflicte juridice de natură constituțională ipotetice.** În consecință, nu se poate reține existența unei situații litigioase din moment ce, prin definiție, aceasta trebuie să vizeze acte sau fapte concrete săvârșite de autoritățile publice. Astfel, în lipsa actului/faptului generator al unui pretins conflict, nu se poate trage concluzia existenței unei situații litigioase care să privească chiar săvârșirea actului sau faptului respectiv¹².

Conflictul juridic de natură constituțională a fost definit și prin intermediul Deciziei nr. 26/2019 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești¹³. Astfel prin conflict juridic de natură constituțională vom înțelege „*acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor.*”

Curtea a statuat că nu poate să respingă o cerere formulată în această procedură ca fiind rămasă fără obiect, în lipsa unei dispoziții exprese în acest sens.

Când mandatul de ministru al justiției al doamnei AB a încetat la data de 4 noiembrie 2019, s-a pus problema dacă cererea președintelui Consiliului Superior al Magistraturii mai putea fi analizată în condițiile în care acest conflict părea a nu mai fi actual, Curtea a amintit constatarea sa potrivit căreia „inexistența, la momentul pronunțării deciziei, a unui conflict nu conduce însă și la constatarea implicită că acel conflict nu a existat anterior, respectiv la momentul sesizării sale”¹⁴.

Prin Decizia nr. 158 din 19 martie 2014¹⁵, Curtea a luat act de faptul că, între momentul sesizării sale și cel al pronunțării deciziei, Președintele României a emis decretul în lipsa căruia prim-ministrul a sesizat Curtea pentru soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională și a constatat, în consecință, că nu a existat conflict. Prin aceeași decizie, Curtea a respins cererea de retragere a sesizării pe motivul „rămânerii fără obiect”, arătând, în acest sens, că natura procedurii desfășurate în fața Curții Constituționale este determinată de natura atribuțiilor pe care instanța constituțională le exercită în virtutea rolului său de garant al

¹¹ Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, precitată, și Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019, precitată.

¹² Decizia nr. 26/2020, publicată în M. Of. nr. 168 din 2 martie 2020.

¹³ Publicată în M. Of. nr. 193 din 12 martie 2019.

¹⁴ A se vedea Decizia nr. 26/2020, anterior citată.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 292 din 22 aprilie 2014.

supremației Constituției. Aceste atribuții fiind de drept constituțional – ramură a dreptului public –, procedura desfășurată în fața Curții Constituționale își însușește toate trăsăturile unei proceduri jurisdicționale de drept public, nefiind compatibilă cu principiul disponibilității specific regulilor procedurii civile.

Curtea a subliniat, prin Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003¹⁶, că atribuția instituită prin art. 146 lit. e) din Constituție „este o măsură necesară, urmărind înlăturarea unor posibile blocaje instituționale”.

Prin urmare, Curtea a reținut că remedierea sau dispariția situației generatoare a conflictului, ulterior sesizării Curții, nu poate face, în lipsa unei dispoziții exprese în acest sens, ca cererea să rămână fără obiect și să fie respinsă ca atare. Curtea rămâne în continuare sesizată și investită să se pronunțe, în limitele propriei competențe și proceduri constituționale¹⁷.

În temeiul jurisprudenței constituționale, prin *conflict juridic de natură constituțională vom înțelege*:

Acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe; atribuțiile, puterile și competențele aparțin altor autorități publice; omisiuni ale unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor; prin soluționarea conflictelor existente între diferite autorități publice se urmărește înlăturarea unor posibile blocaje instituționale; conflictul între un partid politic sau un grup parlamentar și o autoritate publică nu intră în categoria conflictelor a căror soluționare este dată în competența Curții Constituționale; conflictul privește conținutul ori întinderea atribuțiilor autorităților constituționale.

Conflictul juridic de natură constituțională ca și conflict de competență este generat astfel de modul de acțiune al autorităților publice și este capabil să determine un dezechilibru sub aspectul principiului de separație a puterilor în stat.

În ceea ce privește **titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale** cu cereri de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională, aceștia sunt expres și limitativ prevăzuți de textul art. 146 lit. e) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței Curții, „subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea”¹⁸.

Deciziile menționate ilustrează situații în care sesizarea a aparținut fie Președintelui României, fie președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, fie

¹⁶ Publicată în M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

¹⁷ A se vedea, în același sens, și Decizia nr. 504 din 18 septembrie 2019, publicată în M. Of. nr. 801 din 3 octombrie 2019.

¹⁸ A se vedea Decizia nr. 270 din 10 martie 2008, publicată în M. Of., nr. 290 din 15 aprilie 2008 și Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, publicată în M. Of., nr. 1021 din 29 noiembrie 2018.

președintelui Senatului, fie Guvernului, cu toate că aceste autorități publice nu erau părți ale conflictelor reclamate.

Ca urmare, subiectele de drept prevăzute de art. 146 lit. e) din Constituție sunt în drept să formuleze cereri cu privire la soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională, deși nu sunt părți în aceste conflict, deci nu justifică un interes propriu.

Așadar, textul constituțional al art. 146 lit. e) operează o distincție între cele două categorii de subiecte de drept, și anume titularii dreptului de a sesiza Curtea Constituțională, enumerați expres de norma constituțională, respectiv autoritățile publice care pot avea calitatea de parte în conflict, și are ca scop delimitarea calităților procesuale ale acestora în cauza dedusă judecății Curții. Astfel, prima categorie, prin formularea cererii de sesizare a Curții, acționează în virtutea dreptului conferit de Constituție, fără a dobândi calitatea procesuală de parte a conflictului, în vreme ce a doua categorie dobândește calitatea procesuală de parte a conflictului.

Curtea a reținut că, potrivit art. 35 alin. (1) și (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, vicepreședinții îndeplinesc atribuțiile stabilite de Biroul permanent sau încredințate de președintele Camerei Deputaților, respectiv conduc activitatea Biroului permanent și a plenului Camerei Deputaților, la solicitarea președintelui sau, în absența acestuia, prin decizie a președintelui Camerei Deputaților.

Prin urmare decizia de delegare este opozabilă tuturor subiectelor de drept, iar actele îndeplinite/emise în considerarea acestei decizii se socotesc a fi realizate chiar de președintele Camerei Deputaților.

Competența a două subiecte de drept, și anume prim-ministrul și președintele Camerei Deputaților, de a sesiza Curtea Constituțională în temeiul art. 146 lit. e) din Constituție, nu poate fi delegată de către prim-ministru unui alt membru al Guvernului, având în vedere că atribuțiile exclusive ale prim-ministrului sunt intrinsec legate de persoana acestuia, pe când titularul funcției de președinte al Camerei Deputaților poate delega orice atribuțiune a sa, indiferent de nivelul constituțional sau regulamentar al acesteia unui vicepreședinte al Camerei Deputaților, având în vedere că atribuțiile sale exclusive nu sunt legate de persoana titularului funcției. Astfel, natura funcției și poziția acesteia în cadrul autorității publice reprezentate determină soluții diferite în privința posibilității delegării atribuției de a formula cereri în fața Curții Constituționale¹⁹.

Asemenea oricăreia dintre deciziile Curții Constituționale, și deciziile prin care Curtea Constituțională soluționează un conflict juridic de natură constituțională sunt obligatorii de la data publicării în Monitorul Oficial al României.

¹⁹ Decizia nr. 417/2019, publicată în M. Of. nr. 825 din 10.11.2019.

Cât privește *efectele specifice* ale deciziilor menționate, ele trebuie examinate din perspectiva rolului pe care îl are această atribuție a Curții Constituționale, a rațiunii pentru care a fost instituită.

Sub acest aspect, în Decizia nr. 85/2020²⁰, prin care s-a constatat un astfel de conflict, s-a reținut că, în virtutea dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „*este garantul supremației Constituției*”, Curtea Constituțională are obligația să soluționeze conflictul, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze.

În acest sens, Curtea a avut în vedere prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție, conform cărora România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, iar raporturile între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale (Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, paragraful 49, sau Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, paragraful 123). De asemenea, textul art. 146 lit. e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci pe aceea de a soluționa aceste conflicte.

Decizia nr. 85/2020 este importantă și pentru că se referă în mod expres la **obligația de loialitate constituțională a autorităților publice** pentru evitarea conflictelor juridice de natură constituțională.

Curtea Constituțională a subliniat că „respectarea supremației Constituției, corolar al statului de drept, nu se reduce doar la respectarea literei acesteia. Dacă ar fi așa, o Constituție nu ar fi niciodată suficientă, pentru că nu ar putea niciodată să reglementeze explicit soluții pentru toate situațiile care se pot ivi în practică, inclusiv în raporturile dintre autoritățile publice de rang constituțional” (par. 120).

Curtea a mai reținut, cu caracter de principiu, că acceptarea unei interpretări strict literale și fragmentate a Constituției ar putea conduce la concluzia că orice nu este interzis expres de textul constituțional este permis de acesta, chiar dacă ar contraveni în mod evident logicii și spiritului Constituției, iar o asemenea concluzie este inacceptabilă, întrucât este incompatibilă cu principiile statului de drept (par. 121).

În acest sens, au fost invocate și statuările Comisiei de la Veneția, care a reținut că „respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Aceasta implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze

²⁰ Decizia nr. 85/2020, publicată în M. Of. nr. 195 din 11.03.2020.

conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea”²¹. În același Aviz, Comisia de la Veneția a mai reținut că „respectul pentru Constituție nu poate fi limitat la executarea literală a dispozițiilor sale operaționale. Constituția prin însăși natura sa, în plus față de garantarea drepturilor omului, oferă un cadru pentru instituțiile statului, stabilește atribuțiile și obligațiile acestora. Scopul acestor dispoziții este de a permite buna funcționare a instituțiilor, în baza cooperării loiale dintre acestea. Șeful statului, Parlamentul, Guvernul, sistemul judiciar, toate servesc scopului comun de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele înguste ale unei singure instituții sau ale unui partid politic care a desemnat titularului funcției. Chiar dacă o instituție este într-o situație de putere, atunci când este în măsură să influențeze alte instituții ale statului, trebuie să facă acest lucru având în vedere interesul statului ca un întreg (...)” (paragraful 87).

Referindu-se la același Aviz citat, prin care Comisia de la Veneția a reținut că „în România culturile politice și constituționale trebuie dezvoltate. Demnitarii nu urmăresc întotdeauna interesele statului ca un întreg. În primul rând, a existat o lipsă de respect față de instituții. Instituțiile nu pot fi privite separat de persoanele care le conduc. (...) O astfel de lipsă de respect față de instituții este strâns legată de o altă problemă în cultura politică și constituțională, și anume *încălcarea principiului cooperării loiale între instituții*. (...) Numai respectul reciproc poate duce la stabilirea unor practici mutual acceptate, care sunt în conformitate cu patrimoniul constituțional european și care să permită unei țări să evite și să depășească crizele cu seninătate” (paragraful 73).

Curtea Constituțională a amintit faptul că a constatat, de-a lungul timpului, comportamente contrare principiului menționat, și a statuat asupra obligației de loialitate constituțională, de comportament constituțional loial care guvernează exercitarea atribuțiilor care revin autorităților publice într-un stat de drept.

Astfel, Curtea a arătat că raporturile dintre autorități „trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități; colaborarea dintre autorități este condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului”²². Aceasta întrucât „respectarea statului de drept (...) implică, din partea autorităților publice, comportamente și practici constituționale, care își au sorgintea în ordinea normativă constituțională, privită ca

²¹ Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a sesiune plenară, Veneția, 14-15 decembrie 2012, paragraful 72.

²² A se vedea Decizia nr. 356 din 5 aprilie 2007, publicată în M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007.

ansamblu de principii care fundamentează raporturile sociale, politice, juridice ale unei societăți. Altfel spus, această ordine normativă constituțională are o semnificație mai amplă decât normele pozitive edictate de legiuitor, constituind cultura constituțională specifică unei comunități naționale.

Prin urmare, colaborarea loială presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată, deci, ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției”.

Potrivit Curții, „conduita instituțională care se circumscrie colaborării loiale are (...) o componentă *extra legem*, întemeiată pe practici constituționale, care au ca finalitate primordială buna funcționare a autorităților statului, buna administrare a intereselor publice și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Finalitatea secundară este evitarea conflictelor interinstituționale și înlăturarea blocajelor în exercițiul prerogativelor lor legale. Instrumentele care concură la realizarea acestor finalități și care fac dovada unui comportament loial față de valorile constituționale sunt dialogul instituțional și stabilirea unor practici reciproc acceptate. Aceste instrumente trebuie să constituie fundamentele soluționării „împreună”, „prin acordul părților”, iar nu „împotriva”, „în detrimentul” uneia sau alteia, a eventualelor diferende ivite în raporturile dintre autorități, cauzate de situații de fapt sau de drept confuze, echivoce. În virtutea principiului cooperării loiale între autorități este, astfel, necesar ca fiecare dintre acestea să depună diligențe raționale și sporite în cadrul dialogului instituțional legal pentru evitarea pe cât cu puțință a generării de conflicte juridice de natură constituțională”²³.

III. Conținutul conceptului de „loialitate constituțională”

În opinia noastră, preocuparea clasei politice și a autorităților statului în perioada actuală, în raport de conținutul actual al Constituției, ar trebui orientat în direcția interpretării și aplicării corecte a acesteia a respectării finalității democratice a instituțiilor constituționale. Pentru consolidarea statului de drept în România, chiar și în actuala formă normativă a Constituției este necesar ca

²³ Pentru dezvoltări, a se vedea Marieta Safta, Notă de jurisprudență a Curții Constituționale [2-27 martie 2020]. Conflictele juridice de natură constituțională, publicat pe www.juridice.ro și Marius Andreescu, Andra Puran, Drept constituțional. Teoria generală și instituții constituționale. Jurisprudență constituțională, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, pp. 107-114.

formațiunile politice, cu deosebire cele care dețin puterea, toate autoritățile statului să acționeze sau să-și exercite atribuțiile în limitele unui comportament constituțional loial ce implică respectarea sensului și semnificațiilor democratice ale Constituției, a tradițiilor și valorilor creștin ortodoxe ale poporului Român, a drepturilor și demnității persoanei.

Obligația autorităților, respectiv a parlamentului și executivului de a avea un comportament constituțional loial a fost pentru prima dată stipulată în jurisprudența Consiliului Constituțional Francez, care este instanța constituțională a Franței.

Această obligație este regăsită în atribuțiile pe care le au autoritățile statului de a interpreta și aplica normele constituționale. Ea nu se reduce numai la simpla cerință de legalitate a actelor și dispozițiilor guvernanților, adică la respectarea formală a legii.

Activitatea normativă de elaborare a legii trebuie să fie continuată cu activitatea de aplicare a normelor. În vederea aplicării, prima operațiune logică de efectuat este interpretarea acestora.

Atât Constituția cât și legea se prezintă ca un ansamblu de norme juridice, însă aceste norme sunt exprimate sub forma unui text normativ. Ceea ce constituie obiect al interpretării nu sunt normele juridice, ci textul legii sau al Constituției. Un text de lege poate să cuprindă mai multe norme juridice. Dintr-un text constituțional poate fi dedusă o normă constituțională pe cale de interpretare. Textul Constituției este redactat în termeni generali ceea ce influențează gradul de determinare a normelor constituționale. Prin interpretare normele constituționale sunt identificate și determinate.

Mai trebuie subliniat faptul că o Constituție poate cuprinde anumite principii care nu sunt clar exprimate *expresis verbis*, dar ele pot fi deduse prin interpretarea sistematică a altor norme.

În sensul celor arătate mai sus, în literatura de specialitate s-a precizat: „Gradul de determinare a normelor constituționale prin textul legii fundamentale poate justifica necesitatea interpretării. Normele din Constituție se pretează foarte bine unei evoluții a cursului lor, pentru că textul este prin excelență imprecis, formulat în termeni generali. Superioritatea formală a Constituției, rigiditatea sa, împiedică revizuirea ei la intervale foarte scurte și atunci interpretarea rămâne singura cale de adoptare a conținutului normativ, de regulă mai vechi, la realitatea socială aflată în permanentă schimbare. Sensul normelor constituționale fiind prin însăși natura lor, acela de maximă generalitate, determinarea sa exactă depinde de voința interpretului”²⁴.

²⁴ Muraru Ioan, Constantinescu Mihai, Tănăsescu Elena, Simina, Enache Marian, Iancu Gheorghe., Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 67.

Justificarea științifică a interpretării rezultă din necesitatea de a asigura efectivitate normelor cuprinse atât în Constituție, cât și în legi, prin intermediul unor instituții care desfășoară în principal activitatea de interpretare a normelor edictate de autor. Aceste instituții sunt în primul rând instanțele judecătorești și cele constituționale.

Verificarea conformității unui act normativ cu normele constituționale, instituție care reprezintă controlul de constituționalitate al legilor, nu înseamnă o comparație formală sau o juxtapunere mecanică a celor două categorii de norme, ci o operă complexă bazată pe tehnicile și procedeele de interpretare atât a legii, cât și a Constituției.

Prin urmare, necesitatea interpretării Constituției este o condiție a aplicării acesteia și a asigurării supremației acesteia. Controlul de constituționalitate al legilor este în esență o activitate de interpretare atât a Constituției, cât și al legii.

Jurisprudența constituțională prin opera de interpretare și aplicare a normelor Constituției poate contribui la relevarea sensurilor și semnificațiilor conținutului normelor Constituției, unele dintre aceste fiind explicit cuprinse în conținutul normei interpretate iar altele numai implicit. Contribuția jurisprudenței constituționale la edificarea conținutului normelor Legii Fundamentale, o considerăm noi a fi o operă de construcție juridică a conținutului normei interpretate constând în noile valențe relevate ale formei explicite și mai ales implicite a normelor. Desigur opera de construcție a conținutului normelor constituționale nu reprezintă o adăogare la norma juridică a unor elemente care depășesc intenția legiuitorului constituent sau sunt contrare voinței acestuia. Curtea Constituțională, având în vedere caracteristicile sistemului nostru juridic nu poate crea norme juridice, nu poate să se substituie legiuitorului. Instanța noastră constituțională este, așa cum se afirmă în mod constant în literatura de specialitate un „legiuitor negativ” pentru că nu are competența de a crea norme de drept, ci numai de a constata neconstituționalitatea normei juridice analizate. Curtea Constituțională, la fel că oricare altă instanță nu creează dreptul ci „spune dreptul”, exprimă prin deciziile pronunțate conținutul explicit sau implicit al normei constituționale interpretate și aplicate.

Curtea Constituțională nu poate fi caracterizată numai prin sintagma „legiuitor negativ”, ci are un rol pozitiv important prin opera jurisprudențială la construcția conținutului normativ al Constituției și în mod deosebit construcția conținutului unor principii generale ale dreptului formulate explicit sau implicit de normele Legii Fundamentale.

Relațiile dintre autoritățile statului au un caracter complex, dar care trebuie să asigure și buna funcționare a acestora cu respectarea principiului legalității și a supremației Constituției. Pentru realizarea acestui deziderat este foarte important să se mențină echilibrul statal în toate formele și variantele acestuia inclusiv ca echilibru social.

Separarea și echilibrul puterilor nu mai privește doar puterile clasice (legislativă, executivă și judecătorească). Acestor puteri li se adaugă altele care dau noi dimensiuni acestui principiu clasic. Relațiile dintre participanții la viața statală și socială pot genera și conflicte care trebuie să fie soluționate pentru a se menține echilibrul puterilor. Unele constituții se referă la litigii de drept public (Constituția Germaniei – art. 93), la conflicte de competență între stat și comunitățile autonome, sau conflicte de atribuții între puterile statului, între stat și regiuni și între regiuni (Constituția Italiei – art. 134). Constituția României vorbește de conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. c)] și reglementează funcția de mediere între puterile statului pe care o exercită Președintele.

Curtea Constituțională este un important garant al separației și echilibrului puterilor statului, deoarece soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice și prin atribuțiile pe care le are în materia controlului de constituționalitate prealabil legilor și verificarea constituționalității regulamentelor camerelor intervine în asigurarea echilibrului dintre majoritatea și minoritatea parlamentară, asigurându-se în mod efectiv dreptul opoziției de a se exprima.

Curtea Constituțională este un garant al respectării drepturilor și libertăților fundamentale. Acest rol fundamental al instanței constituționale în statul de drept este realizat prin interpretarea jurisprudențială a Constituției și a legilor. În principiu, trei sunt garanțiile esențiale de ordin constituțional privind drepturile și libertățile cetățenești instituite prin Constituție: a) supremația Constituției; b) caracterul rigid al Constituției; c) accesul cetățenilor la controlul constituționalității legii și la controlul legalității actelor subordonate legii.

În România, procedura excepției de neconstituționalitate asigură accesul indirect al cetățenilor la justiția constituțională.

Obligația constituțională pe care o au guvernanții de a avea un comportament constituțional loial față de conținutul normative dar și scopul Constituției este și o expresie a cerinței de legitimitate pe care trebuie să o îndeplinească actele normative, precum și măsurile și dispozițiile guvernamentale adoptate. Pentru a fi expresia unui comportament constituțional loial, actele juridice și politice ale Parlamentului și ale Executivului trebuie să fie nu numai legale, adică să corespundă formal Constituției, dar și *legitime*. Legitimitatea unui act juridic, individual sau normative relevă cerința potrivit căreia, actul în cauză trebuie să corespundă nu numai literei legii (Constituției, dar și spiritului ei).

Legalitatea actelor juridice ale autorităților publice implică următoarele cerințe: actul juridic să fie emis cu respectarea competenței prevăzută de lege; actul juridic să fie emis în conformitate cu procedura prevăzută de lege; actul juridic să respecte normele de drept superioare ca forță juridică.

Legitimitatea este o categorie complexă cu multiple semnificații și care formează obiectul de cercetare pentru teoria generală a dreptului, filozofia dreptului,

sociologie și alte discipline. Semnificațiile acestui concept sunt multiple. Amintim câteva: legitimitatea puterii; legitimitatea regimului politic; legitimitatea unei guvernări; legitimitatea sistemului politic etc.

Conceptul de legitimitate poate fi aplicat și în cazul actelor juridice emise de autoritățile publice fiind legat de „marja de apreciere” recunoscută acestora în exercitarea atribuțiilor.

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.

Legalitatea reprezintă un aspect particular al legitimității actelor juridice ale autorităților publice. Astfel, un act juridic legitim este un act juridic legal, emis în sfera marjei de apreciere recunoscută autorităților publice, care nu generează discriminări, privilegii sau restrângeri nejustificate ale drepturilor subiective și este adecvat situației de fapt care îl determină și scopului legii. Legitimitatea face distincția dintre puterea discreționară recunoscută autorităților statului, iar pe de altă parte, excesul de putere.

Nu toate actele juridice care îndeplinesc condițiile de legalitate sunt și legitime. Un act juridic care respectă condițiile formale de legalitate, dar care generează discriminări sau privilegii sau restrânge nejustificat exercitarea unor drepturi subiective sau nu este adecvat situației de fapt ori scopului urmărit de lege, este un act juridic nelegitim. Legitimitatea, ca trăsătură a actelor juridice ale autorităților administrației publice trebuie înțeleasă și aplicată în raport cu principiul supremației Constituției.

În stadiul actual al sistemului juridic românesc cerința de legitimitate a legilor nu poate fi verificată prin controlul de constituționalitate al Curții Constituționale. Este trist să constatăm că în prezent, în exercitarea atribuțiilor de guvernare puterea statală, se preocupă și de multe ori nici atât de cerințele de legalitate, corespondența formală a unui act juridic adoptat cu normele constituționale și foarte puțin sau de loc de îndeplinirea cerinței de legitimitate. Consecința unui asemenea comportament în exercitarea atribuțiilor de guvernare, care încalcă obligația de loialitate față de Constituție, dar în primul rând față de poporul român este excesul și abuzul de putere cu consecințe grave asupra respectării, apărării și promovării tradițiilor și valorilor de credință ortodoxe ale poporului român, afirmării interesului public și nu personal, exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale importante.

Obligația de interpretare și aplicare corectă a Constituției și a legii revine și guvernanților, respectiv Președinte, Parlament și Guvern, în raport cu atribuțiile pe

care le au. Activitatea de interpretare a normelor constituționale și în general a normelor legale realizată de guvernanți trebuie să corespundă unor imperative minimale formale:

- obligația de a respecta supremația Constituției;
- obligația de a respecta în activitatea de guvernare principiul stabilității și securității raporturilor juridice;
- claritatea și predictibilitatea actelor normative adoptate;
- limitarea practicii delegării legislative în activitatea de guvernare, în special sub forma ordonanțelor de urgență;
- obligația de a garanta demnitatea omului, drepturile și libertățile fundamentale;
- restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți trebuie să aibă un caracter excepțional, fără a se afecta substanța dreptului și cu respectarea riguroasă a principiului proporționalității;
- interdicția de a nu adăuga prin interpretare la textul normativ interpretat;
- obligația de a respecta sensul și finalitatea normei constituționale;
- obligația de a da eficiență normei legale interpretate;
- obligația de a respecta strict competența și procedurile constituționale și cele stabilite prin lege în exercitarea atribuțiilor;
- evitarea pe cât posibil a conflictelor de natură constituțională și a celor politice între autoritățile statului.

Acestea sunt, în opinia noastră cerințe formale care se înscriu în noțiunea de comportament constituțional loial.

IV. Unele aspecte ale conținutului conceptului de loialitate constituțională în jurisprudența Curții Constituționale a României

Comportamentul constituțional loial al autorităților publice este în esență o cerință a statului de drept pe care Curtea Constituțională a exprimat-o în jurisprudența sa. Chiar dacă instanța constituțională nu folosește în mod explicit conceptul de „comportament constituțional loial”, unele aspecte jurisprudențiale fac parte din conținutul acestui concept.

Exemplificăm cu unele aspecte de jurisprudență:

Jurisprudența Curții Constituționale exprimă cerințele principale ale statului de drept. Este semnificativă în acest sens Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015²⁵, 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

²⁵ Publicată în M. Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015.

este numit ca fiind domnia legii, sintagmă ce²⁶ 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”.

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 2008²⁷, 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”²⁸. Mai mult, instanța noastră constituțională a considerat că principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept²⁹.

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”³⁰.

²⁶ Publicată în M. Of. nr. 334 din 19 iulie 2000.

²⁷ Publicată în M. Of. nr. 347 din 6 mai 2008.

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

²⁹ 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.

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

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”³¹.

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”³².

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 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,

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

³² Decizia nr. 669 din 12 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 59 din 23 ianuarie 2015.

cea 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”³³.

V. Propuneri de lege ferenda și unele concluzii

Față de politicianismul excesiv și acte ce reprezintă un vădit exces de putere al executivului contrare spiritului și chiar literei Constituției, cu consecința încălcării unor drepturi și libertăți fundamentale, manifestate pe parcursul ultimelor trei decenii de democrație originară în România, apreciem că demersul științific și nu numai în materia revizuirii Legii fundamentale trebuie orientat spre a găsi soluții de garantare a valorilor statului de drept, ale dreptei credințe ortodoxe, de limitare a încălcării dispozițiilor constituționale, în esență pentru a garanta comportamentul constituțional loial al autorităților statului. Propunem câteva soluții legislative:

1. Dispozițiile art. 114 alin. (1) din actuala redactare prevăd: „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului în ședință comună asupra unui program a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege”.

Angajarea răspunderii Guvernului are un caracter politic și este un mijloc procedural prin care se evită fenomenul de „*disociere a majorităților*”³⁴ în situația în care în Parlament nu s-a putut întruni majoritatea necesară pentru a se adopta o anumită măsură inițiată de Guvern. Pentru a determina forul legislativ să adopte măsura guvernul, prin procedura asumării răspunderii condiționează continuarea activității sale solicitând un vot de încredere. Acest procedeu constituțional garantează că majoritatea cerută pentru demiterea guvernului, în cazul depunerii unei moțiuni de cenzură să coincidă cu aceea pentru respingerea legii, programului sau declarației politice de care guvernul își leagă existența sa.

Adaptarea legilor ca urmare a angajării răspunderii politice a Guvernului are ca importantă consecință absența oricăror discuții sau deliberări parlamentare asupra proiectului de lege. În cazul în care Guvernul este sprijinit de o majoritate confortabilă în Parlament, prin această procedură poate obține adoptarea legilor prin „ocolirea Parlamentului”, ceea ce poate avea consecințe negative privind respectarea principiului separației puterilor în stat dar și în privința rolului Parlamentului așa cum este definit de art. 61 din Constituție.

³³ 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.

³⁴ Gheorghe Iancu, *Drept constituțional și instituții publice*, Editura All Beck, București, 2010, p. 482.

În consecință, recurgerea la această procedură constituțională de către Guvern pentru adoptarea unei legi, trebuie să aibă un caracter excepțional, justificat de o situație politică și un imperativ social bine conturate.

Acest aspect deosebit de important pentru respectarea principiilor democratice ale statului de drept de către Guvern a fost bine evidențiat de Curtea Constituțională a României: „La această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedură de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura curentă sau de urgență”³⁵.

Practica politică a Guvernului din ultimii ani este contrară acestor reguli și principii. Executivul a recurs în mod frecvent la asumarea răspunderii nu numai pentru o singură lege, ci și pentru pachete de legi fără o justificare în sensul celor arătate de Curtea Constituțională .

Politicianismul guvernului clar exprimat prin frecvența mare a recurgerii la această procedură constituțională aduce atingere gravă principiului pluralismului politic care este o valoare importantă a sistemului de drept consacrat de dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, dar și principiului dreptului parlamentar care arată că „opoziția se exprimă și majoritatea decide”³⁶. „A nega dreptul opoziției de a se exprima este sinonim cu negarea pluralismului politic care, potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție constituie o valoare supremă și este garantat... principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” presupune ca în toată organizarea și funcționarea Camerelor Parlamentului să se asigure, pe de o parte ca majoritatea să nu fie obstrucționată îndeosebi în desfășurarea procedurii parlamentare, iar, pe de altă parte ca majoritatea să decidă numai după ce opoziția s-a exprimat”³⁷.

Cenzura Curții Constituționale nu s-a dovedit suficientă și eficientă pentru a determina Guvernul să respecte aceste valori ale statului de drept.

În contextul acestor argumente propunem ca în legea organică de organizare și funcționare a Guvernului, dar și în Regulamentele Parlamentului să se limiteze dreptul Guvernului de a recurge la angajarea răspunderii sale pentru un singur proiect de lege într-o sesiune parlamentară. Totodată este util să se prevadă în mod expres în aceleași acte normative că această procedură nu se aplică legilor organice.

În opinia noastră aceste dispoziții pot fi înscrise în acte normative subsecvente Constituției, fără a fi necesară o revizuire a Legii Fundamentale, deoarece reglementările în cauză nu contravin dispozițiilor art. 114 din Constituție, ci sunt o concretizare și explicitare a acestora.

³⁵ Decizia nr. 1557 din 18 noiembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 40 din 19.01.2010.

³⁶ Ioan Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Editura All Beck, București, 2005, pp. 55-69.

³⁷ Ioan. Muraru, Mihai. *Constatinescu, op.cit.*, p. 56.

2. Toate guvernele postdecembriste au recurs masiv la practica ordonanțelor de urgență, fapt amplu criticat în literatura de specialitate. Condițiile și interdicțiile introduse prin Legea de revizuire din 2003 privind regimul constituțional al ordonanțelor de urgență, se dovedesc în practică insuficiente pentru a limita această practică a executivului iar controlul Curții Constituționale s-a dovedit de asemenea insuficient și chiar neeficient. Consecința unei astfel de practici este încălcarea rolului Parlamentului ca „unica autoritate legiuitoare a țării” (art. 61 din Constituție) și crearea unui dezechilibru între executiv și legislativ prin accentuarea puterii discreționare a Guvernului care de multe ori s-a transformat în exces de putere.

Este îmbucurător faptul că instanța noastră constituțională, recent schimbând practica judiciară în materie a statuat că prin ordonanțe de urgență nu se poate afecta regimul juridic al drepturilor și libertăților fundamentale, mai precis nu poate fi restrânsă exercitarea acestor drepturi.

Pentru a limita excesul de putere al Guvernului prin ordonanțe de urgență, propunem, fără a fi necesară revizuirea Constituției, ca prin lege organică să se definească situațiile de urgență și să se enumere strict și limitativ aceste cazuri.

În opinia noastră este necesar ca rolul Curții Constituționale de garant al Legii fundamentale să fie amplificat prin noi atribuții cu scopul de a limita excesul de putere al autorităților statului. Nu suntem de acord cu cele afirmate în literatura de specialitate că o posibilă ameliorare a justiției constituționale s-ar putea realiza prin reducerea atribuțiilor instanței de contencios constituțional³⁸.

Bibliografie

1. Alexianu G., *Drept constituțional*, București, Editura Casei Școalelor, 1930;
2. Andreescu M., *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, București, Editura C.H. Beck, 2007;
3. Andreescu M., Mitrofan F., *Drept constituțional. Teoria generală*, Pitești, Editura Universității, 2006;
4. Andreescu M., Puran A., *Drept constituțional. Teoria generală și instituții constituționale. Jurisprudență constituțională*, ed.a IV-a, Editura C.H. Beck, București, 202;
5. Deleanu I., *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Europa Nova, 1996;
6. Deleanu I., *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat*, București, Ed. C.H. Beck, 2006;

³⁸ Genoveva Vrabie, *Natura juridică a curților constituționale și locul lor în sistemul autorităților publice*, în *Revista de Drept Public* nr. 1/2010, p. 33.

7. Drăganu T., *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, București, Editura Lumina Lex, 1998;
8. Duculescu V., Duculescu G., *Revizuirea Constituției*, București, Editura Lumina Lex, 2002;
9. Iancu G., *Drept constituțional și instituții publice*, București, Editura All Beck, 2010;
10. Ionescu C., *Constituția României. Titlul I. Principii generale art. 1-14. Comentarii și explicații*, București, Ed. C.H. Beck, 2015;
11. Ionescu C., *Tratat de drept constituțional contemporan, ed. a III-a*, Editura C.H. Beck, București, 2019;
12. Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României - Comentariu pe articole*, București, Ed. All Beck, 2008;
13. Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României - Comentariu pe articole*, București, Ed. C.H. Beck, 2009;
14. Muraru I., *Protecția constituțională a libertăților de opinie*, București, Editura Lumina Lex, 1999;
15. Muraru I., Constantinescu C., *Drept parlamentar românesc*, București, Editura All Beck, 2005;
16. Muraru I., Constantinescu C., Tănăsescu S., Enache M., Iancu Ghe., *Interpretarea constituției*, București, Editura Lumina Lex, 2002;
17. Muraru I., Tănăsescu S.E., „*Drept constituțional și instituții politice*”, ediția a XI a, București, 2003, Editura All Bach;
18. Muraru I., Tănăsescu S.E., *Drept constituțional și instituții politice*, București, Ed. C.H. Beck, 2013;
19. Rarincescu C-tin. G., *Curs de drept constituțional*, București, 1940;
20. Vrabie G., *Natura juridică a curților constituționale și locul lor în sistemul autorităților publice*, Revista de Drept Public nr. 1/2010.