

# Separarea puterilor în stat și loialitatea constituțională

Dr. Marieta SAFTA<sup>1</sup>

## Rezumat

*Complexitatea și dinamica vieții politice determină evoluții și reconsiderări în planul teoriilor clasice ale dreptului constituțional. Un astfel de proces se constată și în cazul separației puterilor în stat. Numeroși factori își pun amprenta asupra modului în care în prezent această teorie este transpusă în practică, ceea ce impune perspective suplimentare de analiză, în scopul elaborării unor modele perfecționate de colaborare și echilibru al puterilor, în acord cu noile realități politice. Prezentul studiu își propune examinarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat din perspectiva respectului reciproc și cooperării loiale între instituții, sau, într-un sens mai larg, a loialității constituționale, valoare-principiu intrinsecă tuturor constituțiilor, fără de care nicio lege fundamentală, oricât de democratică ar fi ea, nu poate funcționa adecvat<sup>2</sup>.*

**Keywords:** cooperare loială între instituții, separația puterilor în stat, neconstituționalitate, Curtea Constituțională.

**JEL Classification:** K10

## Introducere

Principiul separației puterilor în stat este larg recunoscut ca fiind immanent regimurilor politice democratice, indiferent de natura lor parlamentară, prezidențială sau diferite combinații ale acestora. Evoluția pe care a cunoscut-o acesta de-a lungul timpului, în doctrină și practică, s-a concretizat în apariția unor elemente noi care, astfel cum s-a arătat<sup>3</sup>, pun într-o ecuație dacă nu total nouă, în orice caz reevaluată, clasică teorie enunțată de Montesquieu.

Astfel, dificultățile constatate în funcționarea unui model pur, al separației rigide a puterilor, au orientat atenția și au deplasat centrul de greutate al teoriei clasice către ideea de echilibru și de colaborare între puterile statului, colaborare care trebuie să fie guvernată de respect reciproc și loialitate constituțională.

Acesta este, de altfel, unul dintre sensurile interpretării pe care Curtea Constituțională a României a dat-o, în jurisprudența sa, principiului separației puterilor în stat, în special după anul 2003, când Constituția a fost revizuită, cu consecința consacrării unei atribuții noi a Curții Constituționale, de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Astfel,

---

<sup>1</sup> Marieta Safta – cadru didactic asociat la Academia de Studii Economice din București; prim magistrat-asistent la Curtea Constituțională a României.

<sup>2</sup> Erhard Denninger, "Verfassungstreue und Schutz der Verfassung" (1979) 37 VVDStRL 7; Hans Hugo Klein, "Verfassungstreue und Schutz der Verfassung" (1979) 37 VVDStRL 53, Hartmut Bauer, Die Bundestreue (J.C.B. Mohr, Tubingen, 1992), citați în Anna Gamper, "On loialty and the Federal Constitution", *ICJ - Journal*, vol. 4, 2/2010, pp. 157-170, [www.icj-journal.com](http://www.icj-journal.com).

<sup>3</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, "Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat", *Zilele constituționale franco-române*, a IV-a ediție, București, 28 mai-2 iunie 1996.

potrivit art. 146 lit. e) din Constituția României, Curtea Constituțională „soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”. Cu precădere pe calea sesizărilor de soluționare a unor astfel de conflicte, Curtea Constituțională a constatat conduite ale reprezentanților celor trei puteri care, deși se încadrau formal în litera Constituției, erau totuși de natură să determine un dezechilibru sub aspectul regimului de separație a puterilor în stat sau să creeze blocaje instituționale, ceea ce a impus identificarea unor remedii.

În unele cazuri, aceste blocaje au fost determinate de lipsa unor reglementări constituționale exprese care să prevadă conduita de urmat în diverse situații apărute în practică. Este de altfel evident că nicio Constituție nu poate să prevadă toate aceste situații; „Constituția, în mod inevitabil utilizează unele concepte sau principii care, prin conținutul lor, constituie în realitate, o adevărată delegare legislativă în favoarea interpretului. Sunt concepte care permit expansiunea dispozițiilor constituționale, al căror conținut, nedefinit de legiuitorul constituant, variază în funcție de evoluțiile mediului social”<sup>4</sup>. Or, în astfel de cazuri, interpretarea textelor constituționale și identificarea procedurii și conduitei de urmat presupune o anumită atitudine atât față de spiritul Constituției cât și față de instituțiile pe care aceasta le consacră, atitudine care poate fi caracterizată, într-un sens larg, prin conceptul de loialitate constituțională. Sesizată fiind cu soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională determinate de astfel de blocaje, Curtea Constituțională a României a dat textelor constituționale o interpretare corespunzătoare, a stabilit conduita de urmat pentru autoritățile publice în conflict, subliniind, atunci când a fost cazul, obligația de loialitate constituțională a acestora.

Alteori, formularea generală a prevederilor constituționale a făcut posibil abuzul unei puteri în detrimentul alteia, situație care ar fi fost evitată printr-o interpretare a Constituției în spiritul acesteia și în sensul obligației de loialitate constituțională al autorităților publice.

Este de precizat însă că în România însă (ca de altfel în majoritatea statelor), obligația de loialitate constituțională nu are o consacrare expresă în Constituție. Având în vedere situațiile care i-au fost aduse spre soluționare, Curtea Constituțională a României a dedus această obligație pe calea interpretării normelor Legii fundamentale. Jurisprudența Curții a evoluat de la o simplă enunțare a conceptelor de „loialitate” și „*comportament loial*”, la circumstanțierea unor „*norme de loialitate constituțională*” derivând dintr-un principiu expres consacrat de Constituție – cel al separației și echilibrului puterilor în stat. O consacrare jurisprudențială a unui principiu similar a fost realizată de Curtea Constituțională Federală a Germaniei. Acest principiu <sup>5</sup> – care impune colaborarea

<sup>4</sup> I. Vida — „Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pentru instanțele judecătorești – factor de stabilitate a Constituției și a practicii judiciare” în *Pandectele române* nr.3/2004, p. 202.

<sup>5</sup> www.ccr.ro – extras din *Raportul național pentru cel de-al XV<sup>lea</sup> Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională Federală din Germania*, raportori: Prof. Dr. Gertrude Lübbe-Wolff, prof. dr. h.c. Rudolf Mellinghoff, prof. Dr. Reinhard Gaier, judecător i la Curtea Constituțională Federală.

și respectul reciproc între organele statului (*Organtreue*)m – a fost pentru prima dată degajat în cadrul procedurii de soluționare a unor plângeri individuale, ai căror autori, motivându-și critica de neconstituționalitate a legii contestate prin trimiterea la așa-numitul principiu constituțional al loialității federale (*Bundestreue*) (cunoscut și ca principiul conduitei favorabile în raport cu Federația (*bundesfreundliches Verhalten*), care obligă atât Federația cât și landurile să-și acorde respect reciproc în cadrul acțiunilor lor, susțineau că, prin analogie, există și un principiu al loialității și al respectului reciproc între organele constituționale ale Federației. La acea dată, Curtea Constituțională Federală nu a răspuns la întrebarea dacă există sau nu un atare principiu constituțional și dacă, în caz afirmativ, acesta ar putea fi invocat de autorul unei plângeri individuale<sup>6</sup>. Cu toate acestea, principiul este recunoscut în mod explicit prin decizii pronunțate ulterior<sup>7</sup>. S-a exprimat opinia<sup>8</sup> că acest înțeles dat de Curtea Federală Germană loialității federale a făcut o carieră ca „model de export”<sup>9</sup> fiind adoptat și de alte state federale<sup>10</sup>.

Astfel cum se va demonstra în ceea ce urmează prin prezentarea unor cauze în care Curtea Constituțională a României a examinat raporturile de ordin constituțional dintre autoritățile publice, stabilirea expresă a obligației de loialitate constituțională reprezintă o „îmbogățire” semnificativă a principiului separației puterilor în stat. Aceasta cu atât mai mult cu cât „respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției”<sup>11</sup>. Respectarea statului de drept implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea. În absența unui astfel de comportament, principiul separației puterilor în stat ar fi lipsit de conținut, în sensul că sub oblăduirea literei Constituției s-ar susține conduite contrare ideii de stat de drept.

<sup>6</sup> Culegerea de decizii ale Curții Constituționale Federale (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* – BVerfGE 29, 221 <233>

<sup>7</sup> cf. BVerfGE 89, 155 <191>; 97, 350 <374-375>; 119, 96 <122>.

<sup>8</sup> Anna Gamper, „On loyalty and the Federal Constitution”, *Icj-Journal*, vol. 4, 2/2010, pp. 157-170, [www.icj-journal.com](http://www.icj-journal.com).

<sup>9</sup> Hans-Peter Schneider, 'Loyalty-Solidarity-Subsidiarity. Three Principles of a Judge Made Federalism in Germany' în idem/Jutta Kramer/Beniamino Caravita di Toritto (eds), *Judge made Federalism?* (Nomos, Baden-Baden 2009) 99, 101. Similar, Peter Häberle, *Europäische Verfassungslehre* (6th edn Nomos, Baden-Baden 2009) 4, citat în Ana Gamper, a se vedea supra 2.

<sup>10</sup> Jens Woelk, 'Die Verpflichtung zu Treue bzw Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?' (1997) 52 ZÖR 527., citat în Ana Gamper, a se vedea supra 2.

<sup>11</sup> Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului 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) – traducerea în limba română este disponibilă pe site-ul Curții Constituționale – [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

## I. Autorități publice și raporturile dintre acestea

### I.1 Raporturile Parlamentului cu Guvernul

#### I.1.1 Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege

Instituția angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege pe care Constituția României o prevede reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterăa legii în cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin dezbaterăa unei probleme prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului<sup>12</sup>. Dispozițiile art. 114 din Constituția României, ce constituie sediul materiei, prevăd următoarele: angajarea răspunderii Guvernului se realizează „în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună”; Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, a fost votată în condițiile art. 113, adică cu votul majorității deputaților și senatorilor; dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat.

Constituția României nu stabilește, așadar, în art. 114, nicio condiție cu privire la natura proiectului de lege, structura acestuia, cu privire la numărul proiectelor de lege cu privire la care Guvernul își poate angaja răspunderea în aceeași zi, sau într-o altă perioadă de timp dată, sau cu privire la momentul în care Guvernul decide să își angajeze răspunderea. Este o situație tipică în care principiul separației puterilor în stat pare deplin respectat prin actele de angajare a răspunderii asupra unor proiecte de lege de către Guvern, indiferent când, de câte ori și cu privire la ce reglementări înțelege acesta să-și angajeze răspunderea. Considerăm însă că o interpretare de acest tip goleşte de conținut principiul constituțional al separației puterilor în stat, așa cum s-a dovedit în practică.

Astfel, prevalându-se de caracterul general al normelor constituționale, care, în litera lor, nu stabilesc reguli în sensul arătat, Guvernul a recurs adeseori la această practică a legiferării, în locul autorității legiuitoare, cu consecințe greu de anticipat pentru sistemul legislativ românesc<sup>13</sup>.

Sesizată fiind cu privire la neconstituționalitatea unora dintre legile astfel adoptate, Curtea Constituțională a României a procedat la deducerea, pe calea interpretării sistematice și teleologice a Constituției, a unor reguli referitoare la procedura angajării răspunderii asupra unui proiect de lege. Astfel, de exemplu prin Decizia nr. 1655/2010<sup>14</sup> Curtea a stabilit că, pentru a fi în conformă cu art. 114 din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului trebuie să îndeplinească o serie de criterii, și anume: „*existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca*

<sup>12</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României – comentariu pe articole*, Editura CH Beck, București, 2008, p. 1072.

<sup>13</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, (2008), p.1080.

<sup>14</sup> Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 20 ianuarie 2011.

reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză”. Curtea a explicat<sup>15</sup> demersul său de identificare a acestor reguli, reținând că „legitimarea unui astfel de act (n.a. al angajării răspunderii Guvernului cu încălcarea condițiilor menționate) cu argumentul că art. 114 din Constituție nu face nici o distincție cu privire la posibilitatea Guvernului de a-și angaja răspunderea, argument fundamentat pe ideea că tot ce nu este interzis este permis, ar putea conduce, în final, la crearea unui blocaj instituțional, în sensul că Parlamentul ar fi în imposibilitate de a legifera, adică de a-și exercita rolul său fundamental, de unică autoritate legiuitoare.”

Chiar și în condițiile stabilirii unor criterii în sensul arătat, instituția angajării răspunderii Guvernului a fost utilizată excesiv, dincolo de spiritul Constituției, ceea ce a condus la invocarea de către Curtea Constituțională a României, în ultimă instanță, a obligației de loialitate constituțională a Guvernului. Astfel, printr-o decizie<sup>16</sup> Curtea a adăugat, dincolo de criteriile de ordin formal menționate, că, în exercitarea opțiunii pentru procedura de urmat pentru adoptarea unui act normativ trebuie să se țină seama de faptul că anumite domenii de legiferare, prin specificul lor (de exemplu, cel electoral), recomandă ca reglementările în materie să fie dezbătute în Parlament, „iar nu adoptate pe calea unei proceduri cu caracter de excepție, prin care Parlamentul este ocolit, dar obligat la un vot tacit asupra unui conținut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului. Mecanismul moțiunii de cenzura, reglementat de art. 114 din Constituție, poate avea caracter iluzoriu atunci când Guvernul dispune de o majoritate sigură în Parlament, adoptarea legii asupra căreia Guvernul își angajează răspunderea devenind, în aceste condiții, o pură formalitate”. Aceste considerente au fost însoțite de sublinierea importanței, pentru buna funcționare a statului de drept, „a colaborării dintre puterile statului, care trebuie să se manifeste în spiritul normelor de **loialitate constituțională**, cu atât mai mult atunci când sunt în discuție principii fundamentale ale democrației”.

Încălcarea aceluiași principiu, tot în legătură cu aplicarea art. 114 din Constituție, a fost constatată de Curtea Constituțională atunci când a analizat actul angajării răspunderii Guvernului cu privire la proiectul Legii educației naționale, cu prilejul soluționării conflictului juridic de natura constituțională declanșat prin oprirea procedurii legislative de la Senat a proiectului Legii educației naționale și angajarea răspunderii de către Guvern asupra acestui proiect. Astfel, prin Decizia 1431/2010<sup>17</sup>, Curtea a constatat că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, aflat în dezbateră parlamentară, respectiv la Senat, în calitate de Cameră decizională, este neconstituțională. În considerentele deciziei pronunțate, Curtea a subliniat „importanța, pentru buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de **loialitate constituțională**”, a căror respectare ar fi

<sup>15</sup> Decizia nr. 1431/2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

<sup>16</sup> Decizia nr. 51/2012, Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012.

<sup>17</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, 758 din 12 noiembrie 2010.

împiedicat Guvernul să își angajeze răspunderea asupra unui act normativ aflat în plină procedură legislativă în Parlament. Din nou, este vorba despre o situație/conduită pe care Constituția nu a prevăzut-o și, în orice caz, nu o interzice, ceea ce creează o aparență de conformitate cu principiul separației puterilor în stat. Or, o asemenea conduită este o dovadă de lipsă de respect instituțional, fiind sancționabilă în consecință.

### *1.1.2 Modul de funcționare a Parlamentului și Guvernului*

Principiul loialității constituționale cu referire la raporturile dintre Parlament și Guvern a fost invocat, după cum s-a arătat, în situații care au privit adoptarea de reglementări și competențele de legiferare ale celor două autorități publice. Același principiu a fost invocat de Curtea Constituțională și cu privire la modul în care instituțiile în cauză sunt organizate și funcționează în vederea realizării competențelor lor constituționale.

Un exemplu în acest sens îl constituie examinarea constituționalității Hotărârii Parlamentului nr.1 din 9 februarie 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului. În motivarea sesizării, s-a susținut că hotărârea criticată este viciată de neconstituționalitate în ansamblu, deoarece adoptarea sa a fost realizată cu încălcarea normelor constituționale referitoare la procedura instituită pentru investirea Guvernului, mai exact prin nesocotirea regulilor aplicabile modalității de constituire a comisiilor parlamentare și de obținere a avizului de către candidații pentru funcțiile de ministru (lipsa cvorumului în comisii).

Respingând sesizarea de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a amintit cele deja statuate (Decizia nr. 65/1994<sup>18</sup>) în sensul că „*este în afara oricărei îndoieli că normele constituționale formează un sistem unitar care permite ordinii constituționale să se realizeze. [...] Normele regulamentare trebuie să asigure procedural posibilitatea ca Parlamentul să se poată pronunța asupra problemelor pentru finalizarea cărora se cere un vot. Totodată, și aceasta ține de raționalizarea și eficiența vieții parlamentare, normele regulamentare nu trebuie să permită o tergiversare, o amânare sine die a deciziei parlamentare. Normele regulamentare sunt constituționale dacă asigură desfășurarea normală, responsabilă și rezonabilă a vieții parlamentare*”. Totodată, a precizat că „*dreptul de a amâna votul nu este delimitat și condiționat, printr-o procedură sau eventual un termen, exercitarea sa continuă, în același caz, poate duce până la urmă la căderea în desuetudine a problemei asupra căreia trebuie să se decidă. Ar fi, astfel, o altă ipostază în care atribuțiile Camerei nu s-ar putea exercita datorită unui abuz procedural, ipostază care contravine literei și spiritului Constituției*”. Prin urmare, „*situația în care o comisie parlamentară, din diverse motive*<sup>19</sup>, nu-și poate duce la

<sup>18</sup> publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 22 iunie 1994

<sup>19</sup> cu privire la motivele absenței parlamentarilor de la lucrările comisiilor și ale camerelor, ni se par interesante distincțiile reținute în jurisprudența altor Curți Constituționale. Chiar dacă excedează cadrulul prezentului studiu, vom menționa un exemplu din jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova - prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012, această Curte a statuat că „61. [...]”

îndeplinire activitatea, respectiv întocmirea unui raport sau a unui aviz, nu este de natură a împiedica plenul fiecărei Camere de a dezbate și de a decide direct asupra problemelor care intră în atribuțiile sale. În fond, specificul activității unei Camere a Parlamentului este de a adopta o decizie colectivă, luată cu majoritatea voturilor, după o dezbatere publică. Orice altă concluzie ar echivala, pe de o parte, cu o supradimensionare a rolului comisiilor de lucru ale Parlamentului, prin atribuirea unor efecte mult sporite actelor pe care aceste organe de lucru le adoptă, împrejurare care excedează cadrului constituțional și regulamentar în care acestea activează, și, pe de altă parte, ar echivala cu o deturnare a rolului Parlamentului, în ansamblul său, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, care beneficiază de o legitimitate originară, fiind exponentul intereselor întregii națiuni. Or, aceste ipoteze sunt cu totul inacceptabile din perspectiva principiilor constituționale pe care Curtea este chemată să le garanteze<sup>20</sup>.

Aceste considerente au fost însă însoțite de sublinierea faptului că interpretarea și aplicarea acestor norme care instituie reguli procedurale trebuie realizată întotdeauna cu bună-credință, în spiritul unui *comportament loial* față de Legea fundamentală. „Într-o ipoteză contrară, rezultatul ar fi blocarea activității instituției, sub aspectul îndeplinirii atribuțiilor constituționale, cu consecințe negative asupra structurilor democratice pe care se întemeiază statul”.

Loialitate constituțională trebuie să existe și în modul în care este percepută și interpretată voința și activitatea Parlamentului, astfel cum se reflectă aceasta în hotărârile pe care le pronunță. Este vorba despre respectul față de instituții și de bună - credință în raport de acestea. În acest sens, examinând critici formulate se încerca, practic, preîntâmpinarea eventualei nerespectări de către Parlament a unei hotărâri a Curții Constituționale pronunțată în exercitarea atribuției prevăzute la art. 146 lit. i) din Constituție („veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia”), Curtea a reamintit că „hotărârea Parlamentului, ca orice act juridic, trebuie interpretată și aplicată cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală”<sup>21</sup>.

Tot astfel, Curtea Constituțională a respins sesizarea referitoare la Hotărârea Senatului nr. 38/2012 privind înființarea Comisiei de anchetă privind

---

spre deosebire de absențele nemotivate, protestul parlamentar constituie, eminamente, o absență motivată politic, fiind o metodă de luptă politică, o acțiune a unui deputat sau a unui grup de deputați, ca ripostă la o anumită acțiune a majorității, prin care se exprimă o manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sunt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări”; a se vedea <http://www.constcourt.md/Activitatea-jurisdictionala/Actele-Curtii-Constitutionale/Jurisdictiona-Curtii-Constitutionale-in-anul-2012>.

<sup>20</sup> Decizia nr. 209/ 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 1 din 9 februarie 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului, Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 188 din data de 22 martie 2012.

<sup>21</sup> Decizia nr. 734/2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 din Hotărârea Parlamentului nr. 34 din 6 iulie 2012 privind stabilirea obiectului și a datei referendumului național pentru demiterea Președintelui României, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 516 din 25 iulie 2012.

abuzurile semnalate în activitățile desfășurate de autoritățile și instituțiile publice în cazul votului de la referendumul din 29 iulie 2012<sup>22</sup>, criticată din perspectiva unei interpretări similare, care antama o eventuală imixtiune a Parlamentului în activitatea Ministerului Public. Pentru a preveni însă orice posibilă interpretare contrară spiritului Constituției, Curtea a reamintit, în finalul hotărârii pronunțate, că „importanța principiului constituțional general al **comportamentului loial**, principiu care derivă din prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție și este garantat de alineatul 5 al aceluiași articol constituțional”. În consecință, Curtea a constatat că „revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale”.

### ***1.2 Raporturile Parlamentului cu instanțele judecătorești***

Invocarea loialității constituționale s-a realizat cu prilejul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Senatul României, pe de altă parte<sup>23</sup>. Cu acel prilej, Curtea a reținut că, prin punerea în discuția plenului Senatului a unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, hotărâre care constat starea de incompatibilitate a unui senator, urmată de votul negativ privind punerea în executare a acestei hotărâri, „Senatul a acționat ca o instanță ierarhic superioară, ceea ce afectează principiul fundamental al statului de drept, respectiv principiul separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale, consacrat de art. 1 alin. (4) din *Legea fundamentală*”. Curtea a observat și reținut că „teza potrivit căreia o Cameră a Parlamentului poate, în virtutea dispozițiilor regulamentare proprii, să cenzureze sub orice aspect o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, care a dobândit autoritate de lucru judecat, echivalează cu transformarea acestei autorități în putere judecătorească, concurentă cu instanțele judecătorești în ceea ce privește înfăptuirea justiției. Legitimarea unui astfel de act ar avea ca efect acceptarea ideii că, în România, există persoane/instituții/autorități cărora nu le sunt opozabile hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele prevăzute de Constituție și de lege, deci care sunt mai presus de lege. Ori, o astfel de interpretare dată dispozițiilor referitoare la autonomia regulamentară este în vădită contradicție cu dispozițiile art. 1 alin. (4), art. 16 alin. (2), art. 61 alin. (1), art. 124 și art. 126 alin. (1) din Constituție”. Considerațiile care au fundamentat constatarea unui conflict juridic de natură constituțională au fost însoțite de

<sup>22</sup> publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 699 din 11 octombrie 2012

<sup>23</sup> Decizia nr. 972/2012 referitoare la sesizarea formulată de președintele Consiliului Superior al Magistraturii privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Senatul României, pe de altă parte, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012

sublinierea importanței, pentru buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, „care ar trebui să se manifeste în spiritul **normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial constituind o garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat**”.

### ***1.3. Raporturile Președintelui României cu Primul – ministru***

Raporturile de ordin constituțional dintre cei doi reprezentanți ai executivului au fost supusă examinării Curții Constituționale cu prilejul soluționării unor conflicte juridice de natură constituțională, care au privit, în special, procedura numirii miniștrilor și reprezentarea României la nivelul instituțiilor Uniunii Europene.

Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 356/2007<sup>24</sup> asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru, Curtea Constituțională a statuat că „**raporturile instituționale dintre primul-ministru și Guvern, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, 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 o condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului**”. În discuție cu acel prilej a fost procedura numirii miniștrilor, reglementată de art. 85 din Constituție, și a cărei insuficientă reglementare a fost sursa unui nou conflict între cele două autorități un an mai târziu. Prin Decizia nr. 98/2008<sup>25</sup> de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională determinat de refuzul Președintelui de a da curs propunerii înaintate de primul-ministru cu privire la o numire în funcția de ministru al justiției, în condițiile în care textul constituțional de referință – art.85 – nu prevede procedura de urmat în situația unui astfel de refuz, Curtea a căutat înțelesul normei de la art. 85 alin. (2) din Constituție „în litera acestui text, cât și în principiile de bază și în spiritul Legii fundamentale”. Urmare acestui demers de interpretare, a stabilit procedura de urmat, după cum urmează: „în aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele României, neavând drept de veto, poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru”. Curtea a mai arătat că „**motivele cererii Președintelui României nu pot fi cenzurate de primul-ministru, [iar] în ceea ce privește posibilitatea primului-ministru de a reitera prima propunere, Curtea urmează să constate că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsușirii propunerii de către Președintele României. Așadar, primul-ministru are obligația să propună pentru funcția de ministru o altă persoană**”<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 14 mai 2007.

<sup>25</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008.

<sup>26</sup> pentru a hotărî astfel, Curtea a observat că „în ceea ce privește numărul de cazuri în care Președintele României poate cere primului-ministru să facă altă nominalizare pentru funcția de ministru vacantă, Curtea constată că, pentru preîntâmpinarea apariției unui blocaj instituțional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art. 77 alin. (2) din Legea

Este din nou vorba despre o situație particulară pe care Constituția nu o prevede și în care ambele autorități cu competențe conjuncte – Președintele și primul-ministru pot spune că se conformează principiului separației puterilor în stat prin exercitarea strictă a competenței fiecăruia – de a propune și, respectiv accepta/refuza numirea miniștrilor. Ori, este clar că exercitarea acestor competențe, chiar dacă în mod formal conforme Constituției, ar putea conduce la perpetuarea unui blocaj instituțional, astfel cum s-a întâmplat în cauza relevantă.

Un alt conflict juridic de natură constituțională între cele două autorități publice s-a creat în legătură cu interpretarea dispozițiilor constituționale ale art. 80 alin. (1) – *Rolul Președintelui* și art. 102 alin. (1) – *Rolul și structura (Guvernului)* din Constituție, în situația concretă care a privit participarea la reuniunile Consiliului European. Constatând existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern, reprezentat de primul-ministru, și Președintele României, Curtea a statuat că<sup>27</sup> „în exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României participă la reuniunile Consiliului European în calitate de șef al statului. Această atribuție poate fi delegată de către Președintele României, în mod expres, primului-ministru.” Totodată, Curtea a subliniat că, „în realizarea competențelor lor, autoritățile publice trebuie să se preocupe de buna funcționare a statului de drept, având astfel îndatorirea de a colabora în spiritul normelor de loialitate constituțională”<sup>28</sup>.

#### ***1.4 Loialitatea constituțională și declarațiile politice***

Astfel cum am arătat deja, uneori Curtea Constituțională a apelat în deciziile sale la considerente pe care le-am numi ca fiind de tip „preventiv”, în sensul că prin acestea se atrage atenția asupra necesității unui anumit comportament conform Constituției în situații date, precum și asupra consecințelor ce s-ar putea produce în cazul în care acest comportament nu este cel prescris. Este un alt mod

---

*fundamentală dreptul Președintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată. Curtea apreciază că această soluție are valoare constituțională de principiu în soluționarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorități publice care au atribuții conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală și că acest principiu este de aplicațiune generală în cazuri similare. Aplicată la procesul de remaniere guvernamentală și de numire a unor miniștri în caz de vacanță a posturilor, această soluție este de natură să elimine blocajul ce s-ar genera prin eventualul refuz repetat al Președintelui de a numi un ministru la propunerea primului-ministru”.*

<sup>27</sup> Decizie nr. 683/2012 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 479 din 12 iulie 2012.

<sup>28</sup> într-o situație asemănătoare de conflict între cele două autorități, Tribunalul Constituțional din Polonia a făcut referire expresă la obligația Președintelui și primului-ministru de a colabora pentru realizarea obligației lor constituționale, reținând că the participation of the President in a session of the European Council requires the co-operation of the President with the Prime Minister and the minister competent in this regard, according to the principles set out in Article 133.3 of the Constitution. The goal of the co-operation is to ensure uniformity of actions taken on behalf of the Republic of Poland and in relations with the European Union (Decizia din 20-05-2009, *Monitor Polski* (Official Gazette, 2009, no. 32).

prin care Curtea Constituțională a României a înțeles să își îndeplinească rolul său de garant al supremației Constituției, și să transmită valorile pe care Legea fundamentală le impune. De altfel, unele sesizări referitoare la conflicte juridice de natură constituțională între autoritățile publice, chiar dacă nu au fundamentat o soluție de constatare a unor astfel de conflicte, au relevat disfuncționalități existente în practica raporturilor dintre puterile în stat și autoritățile reprezentative ale acestora, prilejuind considerente în sensul arătat.

Amintim în acest sens considerentele Deciziei nr. 53/2005<sup>29</sup> asupra cererilor de soluționare a conflictului juridic de natura constituțională dintre Președintele României și Parlament, formulate de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului. Constatând, în acel context, faptul că declarațiile Președintelui României au caracterul unor opinii politice, exprimate în temeiul art. 84 alin.(2) coroborat cu art. 72 alin. (1) din Constituție, care nu au dat naștere unui conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice în înțelesul prevederilor art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea a reținut că „și declarațiile publice ale reprezentanților diferitelor autorități publice, în raport cu contextul în care sunt făcute și cu conținutul lor concret, pot crea stări de confuzie, de incertitudine ori tensiuni, care ulterior ar putea degenera în conflicte între autorități publice, chiar de natură juridică”.

Tot astfel, prin Decizia nr. 435/2006<sup>30</sup> asupra cererii formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Președintele României și primul-ministru, pe de altă parte, constatând că declarațiile Președintelui României și ale primului-ministru nu au dat naștere unui conflict juridic de natura constituțională între autoritățile publice – autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Președintele României și primul-ministru, pe de alta parte – în înțelesul prevederilor art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea a reținut următoarele: „în mod evident, libertatea de exprimare și de critică este indispensabilă democrației constituționale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar și atunci când exprimă o atitudine critică fermă. Întrucât independența autorității judecătorești este garantată prin Constituție, Curtea consideră că este imperioasă o protejare efectivă, în sens constituțional, a magistraților împotriva atacurilor și denigrărilor de orice natura ar fi ele, aceasta cu atât mai mult cu cât magistrații, care sunt lipsiți de orice drept de replică în legătură cu activitatea lor de restabilire a ordinii juridice, ar trebui să poată conta pe sprijinul celorlalte puteri ale statului, cea legislativă și cea executivă”.

---

<sup>29</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005

<sup>30</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 4 iulie 2006

## II. Considerații finale

Situațiile prezentate ne îndreptățesc concluzia că, în unele cazuri, conformarea cu principiul separației puterilor în stat, doar în litera lui, nu conduce la rezolvarea unor conflicte juridice de natură constituțională sau la identificarea unor soluții care să se încadreze în rigorile statului de drept. Pentru că, astfel cum s-a reținut în același Aviz al Comisiei de la Veneția (pct. 74) nu orice lucru care se poate face conform literei Constituției este, de asemenea, admisibil. Acesta este motivul pentru care principiul separației puterilor în stat trebuie reevaluat și interpretat în sensul cuprinderii obligației de loialitate constituțională, astfel cum Curtea Constituțională a României a realizat-o.

Referitor la această modalitate de consacrare, pe cale jurisprudențială, a obligației de loialitate constituțională a autorităților publice, este de precizat că, potrivit interpretării Curții Constituționale a României respectarea efectului general obligatoriu al deciziilor sale nu înseamnă doar a da eficiență dispozitivului acestora ci și, în egală măsură, considerentelor<sup>31</sup>, respectiv interpretării dată de Curtea Constituțională textelor Constituției.<sup>32</sup>

Chiar dacă efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, în întregul său, reprezintă o garanție a promovării obligației de loialitate constituțională, opinăm că în considerarea rolului său și pentru a fi receptată direct, loialitatea constituțională ar trebui reglementată expres în Constituție, fie ca principiu general, înscris în Titlul I al Constituției, fie ca principiu care guvernează activitatea și raporturile dintre autoritățile publice.<sup>33</sup>

## Bibliografie

1. Muraru I., E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României – comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008
2. Muraru I., M. Constantinescu, *Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, Zilele constituționale franco-române, a IV-a ediție, București, 28 mai-2 iunie 1996.
3. Vida I., „Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pentru instanțele judecătorești – factor de stabilitate a Constituției și a practicii judiciare” în *Pandectele române* nr. 3/2004
4. Gamper A., „On loialty and the Federal Constitution”, *ICJ-Journal*, vol. 4, 2/2010
5. Safta M., B. Karoly, „Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale”, *Revista Dreptul* nr. 9/2010.

---

<sup>31</sup> Decizia este un întreg, o unitate a considerentelor și dispozitivului, de aceea Curtea urmează să reflecte dispozitivul deciziei prin prisma considerentelor; de altfel, în cazul în care ar exista o contradicție între cele două componente ale deciziei, aceasta ar putea deveni inaplicabilă, întrucât autoritatea care ar trebui să o pună în executare ar trebui să aleagă în mod discreționar între cele două elemente ale deciziei, ceea ce este inadmisibil; așadar, existența unei contradicții în corpul deciziei ar pune sub semnul întrebării chiar puterea de lucru judecat a acesteia.

<sup>32</sup> A se vedea Marieta Safta, Benke Karoly, „Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale”, *Revista Dreptul* nr. 9/2010.

<sup>33</sup> A se vedea exemplele prezentate pe larg în Anna Gamper, *op cit*.