

Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României

Prof.univ.dr.Tudorel TOADER, Judecător la Curtea Constituțională a României Lect.univ.dr. Marieta SAFTA, Prim magistrat-asistent

I. Concept și caracterizare

Abordarea problematicii loialității constituționale presupune un demers de reflecție asupra esenței însăși a constituționalismului, întrucât loialitatea constituțională poate fi caracterizată ca fiind o valoare-principiu intrinsecă tuturor constituțiilor, fără de care nicio lege fundamentală, oricât de democratică ar fi ea, nu poate funcționa adecvat¹. Comisia de la Veneția, într-unul dintre avizele sale privind România², s-a referit la cooperarea loială între instituțiile statului arătând că aceasta „are o legătură funcțională în implementarea Constituției”.

Loialitate constituțională reprezintă atașamentul față de valorile constituționale, respectarea Constituției în litera și în spiritul acesteia, îndeplinirea cu bună credință a obligațiilor și respectarea drepturilor pe care Constituția le prevede, încadrarea în limitele de competență stabilite de textele constituționale și respectarea competenței reglementate pentru toate autoritățile publice, cooperarea, colaborarea, consultarea în îndeplinirea competențelor concurente.

În considerarea importanței sale, unele Constituții proclamă în mod expres datoria morală de loialitate față de Constituție, în preambul³ sau în corpul textelor⁴ constituționale. Conceptul apare în doctrină și practica judiciară, invocarea sa constituind un veritabil apel respectarea valorilor fundamentale ocrotite de Constituție.

Relevând această necesitate de întoarcere la valori fundamentale, vom evidenția în cele ce urmează soluții de practică judiciară, în vederea identificării unor probleme de

¹ 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, Tubigen, 1992), citați în Anna Gamper, „On loyalty and the Federal Constitution”, ICJ - journal, vol. 4, 2/2010, pp. 157-170, www.icl-journal.com

² 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.

³ ex: Franța (1814 - „*Sûrs de nos intentions, forts de notre conscience, nous nous engageons, devant l'Assemblée qui nous écoute, à être fidèles à cette Charte constitutionnelle [...]*”), Luxemburg (1856), China (1982), Turcia (1982) – exemplele sunt menționate de Michael Troper, Dominique Chagnollaud, *Traite international de droit constitutionnelle*, Dalloz, 2012, p.285

⁴ Italia (1947), Franța (1852), Pakistan (1973), Rhode Island (1986), Kenya (2010), idem

reglementare sau de aplicare a reglementărilor stabilite de actuala Constituție a României. Considerăm că evocarea acestei jurisprudențe poate constitui nu doar o modalitate de identificare a unora dintre instituțiile constituționale „vulnerabile”, în sensul că au determinat controverse și divergențe de interpretare și aplicare, ci și un prilej de reflecție asupra obligațiilor fundamentale ce revin destinatarilor normelor constituționale. Indiferent câte modificări s-ar aduce Constituției în dorința de a o perfecționa, dacă destinatarii săi nu manifestă loialitate în raport de dispozițiile Constituției și instituțiile pe care le consacră, în sensul de a-i respecta spiritul, principiile și de a colabora în acest spirit și în realizarea acestor principii, dezideratele avute în vedere sunt compromise. Aceasta întrucât *„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 conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea”*⁵.

II. Consacrare

1. Legislația națională

În România, obligația de loialitate constituțională nu are o consacrare expresă în Constituție, aceasta fiind dedusă de către Curtea Constituțională pe calea interpretării normelor Legii fundamentale. Jurisprudența Curții a evoluat de la o simplă enunțare a conceptelor de „loialitate” și „comportament loial”, la circumstanțerea unor „norme de loialitate constituțională” derivând dintr-un principiu expres consacrat de Constituție – cel al separației și echilibrului puterilor în stat⁶. Ne vom referi la această jurisprudență, evidențiind principalele decizii pronunțate de Curtea Constituțională, care circumstanțiază obligația unui comportament loial în raport de Constituție precum și de cooperare loială între autoritățile publice. Chiar dacă obligația menționată nu are o consacrare constituțională expresă, obligativitatea deciziilor Curții Constituționale în întregul lor, ca unitate a considerentelor și

⁵ Idem, pct.72

⁶ A se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr.1.257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 6 noiembrie 2009; Decizia nr.1.431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010; Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, sau Decizia nr.924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 22 noiembrie 2012; Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012, sau Decizia nr.449 din 6 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 14 decembrie 2013.

dispozitivului⁷, determină astfel încât cele statuate în motivarea deciziilor să se impună tuturor subiectelor de drept.

2. Legislație europeană și drept comparat

Practica instanței constituționale române nu este singulară; o consacrare jurisprudențială a unui principiu similar a fost realizată de Curtea Constituțională Federală a Germaniei. Acest principiu⁸ - care impune colaborarea și respectul reciproc între organele statului (*Organtreue*) - 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 individuale⁹. Cu toate acestea, principiul este recunoscut în mod explicit prin decizii pronunțate ulterior¹⁰. S-a exprimat opinia¹¹ că acest înțeles dat de Curtea Federală Germană loialității federale a făcut o carieră ca „model de export”¹² fiind adoptat și de alte state federale.¹³

Același principiu este statuat în jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, în contextul analizării conceptului-principiu de stat de drept. Astfel, se reține că *”preambulul Constituției și articolul 1 alin.(3) din Constituție enunță elementele definitorii ale statului Republica Moldova, care reprezintă valori supreme. Statul de drept a constituit punctul culminant al constituționalizării sistemului politic. Aceasta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acțiune. Dată*

⁷ A se vedea Safta, M. și Benke, K., „Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale”, 2010, *Dreptul*, vol. 9, pp. 28-55.

⁸ www.ccr.ro – extras din *Raportul național pentru cel de-al XV^{lea} Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională Federală din Germania*, raportori: Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff, prof. dr. h.c. Rudolf Mellinghoff, prof. Dr. Reinhard Gaier, judecători la Curtea Constituțională Federală.

⁹ Culegerea de decizii ale Curții Constituționale Federale (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE* 29, 221 <233>

¹⁰ cf. BVerfGE 89, 155 <191>; 97, 350 <374-375>; 119, 96 <122>

¹¹ Anna Gamper, „On loyalty and the Federal Constitution”, *icj-journal*, vol. 4, 2/2010, pp. 157-170, www.icj-journal.com

¹² 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

¹³ 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

*fiind legătura intrinsecă dintre stat și drept, evoluția puterii publice este însoțită de evoluția sistemului juridic. Prin definiție, statul de drept presupune obligativitatea respectării Constituției și a legilor, așa cum prevăd și dispozițiile articolului 7 din Constituție.[...]. Pentru buna funcționare a statului de drept, o importanță deosebită o are separația și colaborarea dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat*¹⁴.

La nivel european de altfel, principiul cooperării loiale stă la temelia organizării și funcționării Uniunii Europene, fiind prevăzut în art.4 alin.(3), după cum urmează: *”În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii”*.

3. Jurisprudența Curții Constituționale a României. Loialitatea constituțională a autorităților publice

3.1 Parlamentul

Pronunțându-se în cauze care au pus în discuție reglementarea constituțională a rolului, organizării și funcționării Parlamentului, Curtea a invocat obligația acestuia, la fel ca a oricărei autorități publice și a oricărui subiect de drept, de a avea un comportament constituțional loial. Vom prezenta concretizări ale acestei obligații, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale în materie.

■ Comportamentul constituțional loial impune ca interpretarea și aplicarea normelor care instituie reguli procedurale referitoare la activitatea internă a Parlamentului să se realizeze cu bună-credință, în scopul evitării blocajelor ce ar putea interveni în activitatea instituției

Curtea a fost sesizată pentru a se pronunța asupra constituționalității Hotărârii Parlamentului nr.1 din 9 februarie 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului. Autorii sesizării au criticat această hotărâre în raport de art.1 alin.(5): *„În România, respectarea*

¹⁴ Hotărâre pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013, și a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII și nr.635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013 (*Sesizarea nr. 16a/2013*).

Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.“, art. 64 alin. (1), (4) și (5): „(1) Organizarea și funcționarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu. Resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea. [...] (4) Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune.(5) Birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere.“; art. 103 alin.(2) și (3): „(2) Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului. (3) Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor“.

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 statuate¹⁵, 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 motive¹⁶, nu-și poate duce la*

¹⁵ Decizia nr. 65 din 6 iunie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 22 iunie 1994

¹⁶ Cu privire la motivele absenței parlamentarilor de la lucrările comisiilor și ale camerelor, prezintă interes și 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. [...] spre deosebire de absențele nemotivate, protestul parlamentar constituie, eminentemente, 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

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”¹⁷.

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”.

Dincolo de aceste considerente care pun în discuție comportamentul constituțional loial al Parlamentarului, este de reflectat asupra necesității unei reglementări mai precise a activității comisiilor parlamentare, în ansamblul general al activității Parlamentului, de natură să determine eliminarea eventualelor blocaje în activitatea acestei instituții, care trebuie să răspundă obligațiilor impuse de rolul său constituțional de ”organ reprezentativ suprem al poporului român”¹⁸.

■ Comportamentul constituțional loial presupune respectarea competenței autorităților publice, astfel cum rezultă aceasta din litera și spiritul Legii fundamentale. Parlamentului nu îi este permis ca, în virtutea dispozițiilor regulamentare proprii, să cenzureze o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, care a dobândit autoritate de lucru judecat.

manifestare, fără acte de violență, a opoziției împotriva unor acte sau decizii care sînt considerate ilegale sau contrare interesului comun, cu scopul de a obține cedări.”; a se vedea <http://www.constcourt.md/> Activitatea-jurisdictionala/Actele-Curtii-Constitutionale/Jurisdicia-Curtii-Constitutionale-in-anul-2012

¹⁷ Decizia nr.209/ 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr. 1 din 9 februarie 2012 pentru acordarea oncrederii Guvernului, Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 188 din data de 22 martie 2012

¹⁸ Art.61 din Constituție

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,¹⁹ Curtea a statuat că loialitatea constituțională trebuie să se manifeste și în raporturile Parlamentului cu celelalte autorități publice, ale căror competențe trebuie deopotrivă respectate. Cu acel prilej, Curtea a reținut că, prin punerea în discuția plenului Senatului a unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, hotărâre care a constatat 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 înlăptuirea 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 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”*.

■ Obligația de loialitate constituțională impune legiuitorului să nu adopte norme contrare celor hotărâte de Curtea Constituțională, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate.

Loialitate constituțională privește deopotrivă și raporturile Parlamentului cu Curtea Constituțională. Chiar dacă lege nu prevede mecanisme de coerciție pentru punerea în

¹⁹ Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 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

executare a deciziilor instanței de jurisdicție constituțională, și nici nu prevede interdicția pentru Parlament de a adopta norme cu un conținut identic sau similar cu cele constatate de Curtea Constituțională ca fiind neconstituționale, loialitatea față de normele constituționale determină ca o asemenea conduită să fie de neconceput. Confruntată fiind, cu ocazia unor sesizări de neconstituționalitate, cu situații de nerespectare a deciziilor sale, Curtea Constituțională le-a sancționat prin constatarea neconstituționalității actelor normative adoptate în acest mod. Astfel, Curtea a constatat²⁰ neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor publice și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, act care prelua dispoziții constatate ca fiind neconstituționale. Cu acel prilej, Curtea a reținut că *”adoptarea de către legiuitor a unor norme contrare celor hotărâte într-o decizie a Curții Constituționale, prin care se tinde la păstrarea soluțiilor legislative afectate de vicii de neconstituționalitate, încalcă Legea fundamentală. Or, într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind în art. 16 alin. (2) că nimeni nu este mai presus de lege, iar în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*.

De altfel, confruntată cu situații de perpetuare a unor soluții legislative constatate ca fiind neconstituționale, Curtea a statuat și asupra competenței sale de a constata neconstituționalitatea acestora, ceea ce înseamnă - atât cantitativ cât și calitativ – mai mult decât simpla constatare a neconstituționalității dispoziției sau dispozițiilor legale cu privire la care Curtea este sesizată. Controlul de constituționalitate transcende astfel cadrul strict al limitelor sesizărilor adresate Curții, în scopul asanării sistemului legislativ de acele dispoziții care reiau soluții legislative constatate ca fiind neconstituționale. Astfel, observând că, după sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea alin.(1) al art.27 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, și înainte de soluționarea acestei sesizări, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență având în structura sa un articol unic care consacra o soluție legislativă identică²¹, Curtea a constatat neconstituționalitatea legii cu privire la care a fost sesizată, prin care se elimina atribuția Curții de a se pronunța asupra constituționalității hotărârilor Parlamentului.

²⁰Decizia nr.1018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 22 iulie 2010

²¹ Este de reținut că în sistemul român de drept ordonanțele de urgență sunt de imediată aplicare, acestea intrând în vigoare numai după depunerea la Parlament și după publicarea în Monitorul Oficial al României.

Totodată, Curtea a reținut – cu referire la ordonanța de urgență ulterioară și care nu forma, din punct de vedere formal, obiect al controlului de constituționalitate - că actele de reglementare primară ulterioare nu pot păstra conținutul normativ al unei norme legale neconstituționale și să se constituie astfel într-o prelungire a existenței acesteia²². Curtea a subliniat în decizia pronunțată cu acel prilej că soluția aleasă de Guvern, de a adopta, cu puțin timp înainte ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra constituționalității Legii pentru modificarea alin. (1) al art. 27 din Legea nr. 47/1992, o ordonanță de urgență, care preia integral conținutul normativ al legii criticate, pune în discuție comportamentul neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională.

■ Loialitatea constituțională presupune ca interpretarea și aplicarea actelor Parlamentului să fie realizate cu bună-credință, cu respectarea rolului acestei autorități în statul de drept

Desigur că 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 buna - 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, 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”*²³.

Tot astfel, Curtea Constituțională a respins sesizarea referitoare la Hotărârea Senatului nr.38/2012 privind înființarea Comisiei de anchetă privind abuzurile semnalate în activitățile desfășurate de autoritățile și instituțiile publice în cazul votului de la referendumul din 29 iulie 2012²⁴, criticată din perspectiva unei interpretări similare, care antama o eventuală imixtiune a Parlamentului în activitatea Ministerului Public. Curtea a reținut că hotărârea criticată nu cuprinde nicio referire implicită sau expresă la activitatea autorității judecătorești, astfel încât activitatea comisiei de anchetă se circumscrie limitelor constituționale ale art. 111. În același sens este și nota de fundamentare depusă la proiectul de hotărâre, care arată, în mod expres, că această comisie de anchetă *”nu are ca scop anchetarea procurorilor, ci își propune să verifice*

²² A se vedea și Decizia nr. 1.615 din 20 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.99 din 8 februarie 2012.

²³ Decizia nr.734 din 24 iulie 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.

²⁴ publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 699 din 11 octombrie 2012

sesizările cetățenilor și autenticitatea lor", ceea ce înseamnă că cei invitați să dea relații sunt cetățenii care au fost supuși unor anchete judiciare. În acest fel - a arătat Curtea - „*se dă substanță controlului parlamentar, garanție esențială a principiului fundamental enunțat la art.61 alin. (1) din Constituție, în conformitate cu care Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român. Sancționarea eventualelor abuzuri ale organelor judiciare în instrumentarea cauzelor aparține de competența Consiliului Superior al Magistraturii, potrivit art. 134 alin. (2) din Constituție, sau instanțelor judecătorești (infracțiuni de serviciu ori în legătură cu serviciul sau care împiedică îndeplinirea justiției), după caz.*” 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*”.

3.2 Președintele României

Atribuțiile Președintelui României și obligația acestuia de a avea un comportament loial față de Legea fundamentală a fost analizată cu precădere cu prilejul conflictelor juridice de natură constituțională, conflicte intervenite între acesta și primul-ministru. Curtea a statuat cu acele prilejuri 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*”, identificând totodată soluții în spiritul acestor norme, după cum urmează:

■ **Procedura numirii miniștrilor presupune colaborare loială între Președintele României și primul ministru. 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, motivele cererii Președintelui României neputând fi cenzurate de primul-ministru.**

Procedura numirii miniștrilor, reglementată de art.85 din Constituție, a creat asemenea conflicte juridice de natură constituțională, determinate de lipsa unor prevederi exprese pentru situația în care Președintele României refuză numirea unui ministru. Pronunțându-se 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”*²⁵.

Soluționând conflictul 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, 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 neînșurării propunerii de către Președintele României. Așadar, primul-ministru are obligația să propună pentru funcția de ministru o altă persoană”*²⁶.

■ Decizia cu privire la reprezentarea României la Consiliul European trebuie să se bazeze pe cooperarea loială între Președinte, Primul-ministru și Parlament. Președintele României participă la reuniunile Consiliului European în calitate de șef al statului, însă poate delega această, în mod expres, primului-ministru, aprecierea în concret trebuind să țină seamă de o serie de criterii obiective.

Participarea la reuniunile Consiliului European a determinat o serie de conflicte între cele două autorități publice, iar în deciziile pe care le-a pronunțat, Curtea a făcut din nou apel la principiul loialității constituționale. Astfel, constatând existența unui conflict juridic de

²⁵ Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.322 din 14 mai 2007

²⁶ Decizia nr.98 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 140 .din 223 februarie 2008; 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 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 eventualele refuz repetat al Președintelui de a numi un ministru la propunerea primului-ministru”*.

natură constituțională între Guvern, reprezentat de primul-ministru, și Președintele României, Curtea a statuat că „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”²⁷.

Dezvoltând într-o altă cauză²⁸ aceste considerente, Curtea a mai reținut că ”o atare putere de apreciere a Președintelui României nu este una nelimitată sau arbitrară, ci aprecierea în concret trebuie să țină cont de anumite criterii obiective, precum: (1) autoritatea publică cea mai bine poziționată în raport cu subiectele abordate în cadrul Consiliului European, (2) poziția Președintelui României sau a prim-ministrului asupra acestor subiecte să fie legitimată de un punct de vedere concordant cu cel al Parlamentului sau (3) dificultățile pe care le implică sarcina implementării celor stabilite în cadrul Consiliului European. Decizia politică de delegare a atribuției de participare la reuniunile Consiliului European trebuie să aibă în vedere criteriile mai sus menționate, în vederea realizării unui consens între autoritățile publice implicate: Președintele României, respectiv prim-ministrul, iar decizia luată trebuie să țină cont și de principiul constituțional al cooperării loiale”.

În continuare, în condițiile investiției sale cu un nou conflict juridic de natură constituțională care a ridicat aceeași problemă, greutatea considerentelor deciziei pronunțată de Curtea Constituțională a fost deplasată către evidențierea principiului evocat în precedent. Curtea a reținut că ”chiar dacă nu a fost probată existența unei situații care să întrunească trăsăturile unui astfel de conflict, Curtea subliniază și în prezenta cauză obligația de cooperare loială a autorităților publice. Aprecierea autorității publice cea mai bine plasată la un moment dat față de tematica reuniunii Consiliului European și eventualul refuz al delegării primului-ministru trebuie să formeze obiectul unor discuții și negocieri între cele două părți implicate, prezentarea de argumente și identificarea celor mai bune soluții, în spiritul unei cooperări loiale”²⁹.

■ Principiul loialității constituționale impune colaborare, dialog constituțional și consens în procedura de semnare/contrasemnare a decretelor Președintelui României

²⁷ Decizie nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, 479 din data de 12 iulie 2012.

²⁸ Decizia nr.449 din 6 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.784 din 14 decembrie 2013

²⁹ Decizia nr.441 din 9 iulie 2014, nepublicată la această dată

Semnare/contrasemnarea decretelor Președintelui și statuarea de către Curte asupra competențele autorităților publice implicate a determinat noi dezvoltări ale principiului loialității constituționale. Sesizată fiind cu privire la un alt conflict juridic de natură constituțională între aceleași autorități, în legătură cu textele constituționale care privesc această problematică, Curtea a dezvoltat principiul menționat, reținând că aplicare lui *”reprezintă o operațiune juridică bivalentă, fiind deopotrivă opozabilă celor două autorități publice implicate în procedura de emitere a decretului de conferire a decorațiilor sau titlurilor de onoare [...] De aceea, în baza acestui principiu, pe de o parte, inițiatorul decretului — Președintele Românie — are posibilitatea de a se consulta cu prim-ministrul pentru realizarea unui consens între cele două vârfuri ale puterii executive înainte de solicitarea contrasemnăturii prim-ministrului cu privire la decretul de conferire a decorațiilor sau titlurilor de onoare. Pe de altă parte, deși niciun text constituțional nu obligă prim-ministrul să indice motivele care au determinat refuzul contrasemnării decretului menționat, totuși, în spiritul aceluiași principiu constituțional, ar fi util ca și prim-ministrul să colaboreze în mod deschis cu Președintele, inclusiv prin inițierea unor consultări cu acesta. [...] în condițiile în care nici nu s-a inițiat vreo consultare de către Președinte sau prim-ministru și nici nu s-a motivat refuzul contrasemnării, inițiatorul decretului are posibilitatea, la rândul său, de a deschide un dialog constituțional cu prim-ministrul în vederea lămuririi motivelor care au determinat refuzul contrasemnării decretului menționat și al realizării unui consens, astfel încât să nu se ajungă la sesizarea Curții Constituționale, aceasta din urmă neavând competența de a mijloci un asemenea consens”³⁰.*

Considerăm că o eventuală revizuire a Constituției ar trebui să definească mai clar competențele celor două autorități publice menționate și raporturile dintre acestea în cadrul diverselor proceduri care implică exercitarea unor competențe corelative. Avizul Comisiei de la Veneția invocă recomandă în acest sens: *”reforma constituțională ar trebui cel puțin să clarifice competențele respective ale Președintelui și ale Primului-ministru, în special în cazul în care au apărut dificultăți, în special în domeniile politicii externe și ale relațiilor cu Uniunea Europeană”.*

3.3 Guvernul

Curtea a făcut în mai multe rânduri apel la principiul loialității constituționale, în situații în care Guvernului a nesocotit fie norme exprese ale Constituției, fie, de cele mai multe ori, spiritul acesteia. Curtea a statuat în acest sens, de exemplu, analizând instituția

³⁰ Decizia nr.284 din 21 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 03 iulie 2014

angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, sau a delegării legislative, problematică la care ne vom referi în cele ce urmează.

■ **În spiritul normelor de loialitate constituțională, instituția angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege trebuie interpretată și utilizată cu respectarea rolului parlamentului, de unică autoritate legiuitoare**

Dispozițiile art.114 din Constituție, ce constituie sediul materiei pentru această instituție, 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 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. Ca urmare, i-a revenit Curții Constituționale rolul, în calitatea sa de garant al supremației Constituției, de a desprinde, din interpretarea normelor Legii fundamentale, regulile aplicabile în această situație.

Fără a examina întreaga evoluție a jurisprudenței Curții Constituționale a României în această privință³¹ menționăm doar Decizia nr.1655/2010³², prin care Curtea a sintetizat cele anterior reținute cu privire la procedura în cauză, reținând, din interpretarea art.114 din Constituție, că, pentru a fi în conformă cu acest text constituțional, 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 reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate*; - *importanța domeniului reglementat*; - *aplicarea imediată a legii în cauză*”. Curtea a explicat³³ 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*

³¹ A se vedea, M.Safta, *Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în Revista Buletinul Curții Constituționale nr.2/2010

³² Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2011

³³ Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010

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, în ultimă instanță, a obligației de loialitate constituțională a Guvernului. Astfel, printr-o decizie³⁴ 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 continut normativ aflat la aprecierea aproape exclusivă a Guvernului. Mecanismul moțiunii de cenzură, 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 onșoțite 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 Curte atunci când a analizat actul angajării răspunderii Guvernului cu privire la proiectul Legii educației naționale, cu prilejul soluționării conflictului juridic de natură constituțională declanșat prin oprirea procedurii legislative de la Senat și angajarea răspunderii de către Guvern asupra acestui proiect. Astfel, Curtea a constatat³⁵, că angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului Legii educației naționale, aflat în dezbateră parlamentară, respectiv la Senat, în calitate de Camera 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 împiedicat Guvernul să își angajeze răspunderea asupra unui act normativ aflat în plină procedură legislativă în Parlament.

Situațiile evocate sunt de natură să atragă atenția asupra unor lacune a căror remediere s-a încercat cu prilejul inițiativelor de revizuire a Constituției. Astfel, prin articolul unic

³⁴Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012

³⁵ Decizia 1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, 758 din 12 noiembrie 2010

pct.102 din propunerea legislativă de revizuire a Constituției s-a modificat alin.(1) al art.114 din Constituție, după cum urmează: „(1) Guvernul își poate angaja, o singură dată într-o sesiune parlamentară, răspunderea în fața Senatului și a Camerei Deputaților, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege”.. Cu privire la această soluție normativă, Curtea a stabilit³⁶ că „prin limitarea cantitativă a posibilității Guvernului de a folosi această procedură în cursul unei sesiuni parlamentare sunt eliminate premisele exercitării abuzive din partea Guvernului a dreptului constituțional de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului, iar, în ceea ce privește autoritatea legiuitoare, aceasta își poate exercita competența în plenitudinea sa, așa cum este conferită de art.61 alin.(1) din Constituție”. Pronunțându-se asupra unei alte inițiative de revizuire a Constituției³⁷, Curtea reamintit o recomandare propusă chiar prin textul Deciziei nr.799/2011, referitoare la completarea prevederilor art.114 alin.(1) din Constituție, în sensul limitării obiectului asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea la un program, o declarație de politică generală sau la un singur proiect de lege care să reglementeze unitar relații sociale care privesc un singur domeniu. Prin decizia menționată, Curtea a arătat că „lipsa unei atari condiționări cu privire la sfera de reglementare a proiectului de lege ar conduce la eludarea prevederilor constituționale propuse spre modificare, și anume posibilitatea angajării răspunderii o singură dată pe sesiune, întrucât dau posibilitatea Guvernului de a-și asuma răspunderea prin intermediul unui proiect de lege, care în mod formal îndeplinește condițiile constituționale, dar care, printr-o structură complexă și un conținut eterogen, ar îngloba reglementări din domenii sociale foarte diferite”. Având în vedere cele de mai sus, cu unanimitate de voturi, Curtea a recomandat reformularea modificării propuse în privința art.114 alin.(1) din Constituție.

■ Normele de loialitate constituțională impun ca procedura delegării legislative să își mențină caracterul de excepție, respectiv să nu fie transformată în procedură obișnuită de legiferare.

Instituția delegării legislative, consacrată de art.115 din Constituție, în temeiul căreia, în condiții determinate, Guvernul poate adopta norme de domeniul legii, constituie o altă instituție constituțională care, de-a lungul timpului, a ridicat probleme de interpretare și aplicare, precum și decizii ale Curții Constituționale prin care au fost sancționate comportamente contrare Legii fundamentale. Deseori, Curtea Constituțională a intervenit

³⁶ Decizia nr.799 din 17 iunie 2011, asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 440 din 23 iunie 2011

³⁷ Decizia nr.80 din 14 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014

pentru a „tempera” practica transformării unei proceduri excepționale de legiferare într-una obișnuită³⁸. În mod mai mult sau mai puțin direct, Curtea a făcut apel și la obligația de loialitate constituțională, caracterizând comportamentul Guvernului ca fiind abuziv, cu încălcarea competențelor altor autorități publice.

Amintim, ca exemplu, situația în care Guvernul (în timp ce Curtea Constituțională era sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice având termen de soluționare la data de 7 octombrie 2009) a adoptat, la 6 octombrie 2009, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009, care a fost depusă în aceeași zi la Senat, ca primă Camera sesizată, și a fost publicată tot pe 6 octombrie 2009 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 668. Prin această din urmă ordonanță de urgență, Guvernul a intervenit sub două aspecte asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2009, aprobată de Parlament prin legea care a fost supusă controlului de constituționalitate: a) în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.105/2009 a preluat în integralitatea sa reglementarea cuprinsă în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009; b) a abrogat această ordonanță de urgență prin art. XIV alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2009. Observând că *”prin procedeul legislativ utilizat, Guvernul a determinat ca prevederile actului normativ abrogat și declarat neconstituțional - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.37/2009 - să producă în continuare efecte juridice, sub forma unui act nou - Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009 - care, așa cum s-a arătat, a preluat în integralitate, cu unele modificări nesemnificative, dispozițiile inițiale în materia respectiv și că o astfel de situație ”pune în discuție comportamentul constituțional de ordin legislativ al Executivului față de Parlament și, nu în cele din urmă, față de Curtea Constituțională”, Decizia nr.1629/2009³⁹, Curtea a constatat neconstituționalitatea acestor dispoziții legale⁴⁰.*

Printr-o altă decizie, Curtea a constatat că *„soluția aleasă de Guvern, de a adopta, cu puțin timp înainte ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra constituționalității Legii pentru modificarea alin.(1) al art.27 din Legea nr.47/1992, o*

³⁸ K.Benke, „Dezvoltări recente în jurisprudența Curții Constituționale a României în privința limitelor de care este ținut Guvernul în adoptarea ordonanțelor de urgență, în Revista ”Buletinul Curții Constituționale” nr.1/2009

³⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 28 din 14 ianuarie 2010

⁴⁰ Este vorba despre dispozițiile art.I pct.1-5 și 26, art.III, art.IV, art.V, art.VIII și anexa nr.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local.

*ordonanță de urgență, care preia integral conținutul normativ al legii criticate, pune în discuție comportamentul neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională.”*⁴¹

În avizul Comisiei de la Veneția la care am mai făcut referire s-a reținut, la pct.36, că *”folosirea ordonanțelor de urgență emise de Guvern pentru intrarea în vigoare a legii supuse controlului Curții Constituționale reprezintă o folosire abuzivă a instrumentului ordonanțelor de urgență ale Guvernului, care nu este conformă principiilor fundamentale ale corectitudinii ce rezultă din statul de drept și din principiul separației puterilor”*. De aceea, la pct.79 al aceluiași Aviz se recomandă următoarele: *”problema ordonanțelor de urgență ale Guvernului ar trebui rezolvată. Unul dintre motivele pentru utilizarea excesivă a unor astfel de ordonanțe (140 ordonanțe de urgență în 2011) pare să se regăsească în procedurile legislative greoaie din Parlament. Reformarea Parlamentului ar trebui astfel să fie pe ordinea de zi. [...] Prin simplificarea procedurii legislative și prin recurgerea la delegarea legislativă, necesitatea adoptării de ordonanțe de urgență ale Guvernului ar trebui să dispară aproape complet, iar alin. 4-8 ale art.115 din Constituție privind ordonanțele de urgență ale Guvernului ar putea deveni redundante. Cel puțin, încurajarea utilizării acestor ordonanțe atât de des, și anume menținerea valabilității ordonanțelor în cazul în care Parlamentul nu le respinge în mod explicit, ar trebui să fie eliminată prin introducerea unui termen fix pentru aprobare de către Parlament”*.

3.4 Instanțele judecătorești

Curtea Constituțională a invocat același principiu și în privința instanțelor judecătorești și a obligațiilor ce le revin acestora în exercitarea competențelor prevăzute de Constituție.

Loialitatea constituțională impune instanțelor judecătorești să nu creeze norme pe cale jurisprudențială, substituindu-se astfel legiuitorului.

Astfel, Curtea Constituțională a reținut că, *”pronunțându-se asupra recursurilor în interesul legii întemeiate pe practica neunitară a instanțelor judecătorești cu privire la acordarea unor drepturi salariale ale judecătorilor, procurorilor, celorlalți magistrați, judecătorilor financiari, procurorilor financiari, controlorilor financiari sau personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor și parchetelor, Inalta Curte de Casație și Justiție nu s-a limitat la a clarifica înțelesul unor norme juridice sau a câmpului lor de*

⁴¹ Decizia nr.727 din 9 iulie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea alin.(1) al art.27 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.477 din 12 iulie 2012.

aplicare. Instanța supremă, invocând vicii de tehnică legislativă - nerespectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 - sau vicii de neconstituționalitate - încălcarea normelor privind delegarea legislativă -, a repus în vigoare norme care își încetaseră aplicarea, fiind abrogate prin acte normative ale autorității legiuitoare. Inșă, o atare operație juridică nu poate fi realizată decât de autoritatea legiuitoare (Parlament sau Guvern, după caz), unica abilitată să dispună cu privire la soluțiile ce se impun în această materie⁴²”.

În cuprinsul deciziei mai sus menționate, Curtea Constituțională s-a referit și la alte prilejuri în care a constatat neconstituționalitatea unor prevederi legale ”*susceptibile de a genera depășirea competențelor instanțelor judecătorești în detrimentul autorității legiuitoare.*” În acest sens, au fost declarate neconstituționale⁴³, printre altele, dispozițiile art. 27 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare⁴⁴, în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative. „*Luând în considerare și dispozițiile art. 27 alin. (1) din ordonanță, prin care se instituie dreptul persoanei care se consideră discriminată de a cere instanței de judecată, între altele, restabilirea situației anterioare și anularea situației create prin discriminare, deci și a prevederilor cu caracter discriminatoriu, instanța de judecată poate să înțeleagă - ceea ce s-a și petrecut în una dintre cauzele analizate - că are competența să anuleze o dispoziție legală pe care o consideră discriminatorie și, pentru a restabili situația de echilibru între subiectele de drept, să instituie ea însăși o normă juridică nediscriminatorie sau să aplice dispoziții prevăzute în acte normative aplicabile altor subiecte de drept, în raport cu care persoana care s-a adresat instanței se consideră discriminată. Un asemenea înțeles al dispozițiilor ordonanței, prin care se conferă instanțelor judecătorești competența de a desființa norme juridice instituite prin lege și de a crea în locul acestora alte norme sau de a le substitui cu norme cuprinse în alte acte normative, este evident neconstituțional, întrucât încalcă principiul separației puterilor, consacrat în art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și prevederile art. 61 alin. (1), în conformitate cu care Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării. În virtutea textelor constituționale menționate, Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art. 115 din*

⁴² Decizia nr.838 din 27 mai 2009, referitoare la sesizarea formulata de Presedintele Romaniei, domnul Traian Basescu, privind existenta unui conflict juridic de natura constitutională între autoritatea judecătorească, reprezentata de Inalta Curte de Casatie si Justitie, pe de o parte, si Parlamentul Romaniei si Guvernul Romaniei, pe de alta parte- publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009

⁴³ Decizia nr. 818 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 16 iulie 2008

⁴⁴ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 99 din 8 februarie 2007

Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Instanțele judecătorești nu au o asemenea competență, misiunea lor constituțională fiind aceea de a realiza justiția - art. 126 alin. (1) din Legea fundamentală -, adică de a soluționa, aplicând legea, litigiile dintre subiectele de drept cu privire la existența, întinderea și exercitarea drepturilor lor subiective".

3.5 Loialitatea constituțională și declarațiile politice ale reprezentanților autorităților publice.

Uneori Curtea Constituțională a apelat în deciziile sale la considerente pe care le putem numi ca fiind de tip "preventiv", în sensul că prin acestea se atrage atenția asupra necesității unui 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 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. Este vorba inclusiv despre **declarațiile publice** ale reprezentanților diferitelor autorități publice, care de asemenea trebuie să se circumscrie obligației de loialitate constituțională.

Loialitatea constituțională impune ca în activitatea de îndeplinire a mandatelor constituționale ce le revin, reprezentanții autorităților publice, prin pozițiile pe care le exprimă, să evite crearea unor stări conflictuale între puteri. Statutul constituțional și rolul acestora în cadrul democrației constituționale îi obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituțională între autoritățile publice.

În acest sens sunt considerentele Deciziei nr.53/2005⁴⁵ asupra cererilor de soluționare a conflictului juridic de natură 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

⁴⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 17 februarie 2005; în același sens, a se vedea și Decizia nr. 284 din 21 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.495 din 03 iulie 2014

prevederilor art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea a reținut totuși 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.” Ca urmare, Curtea a statuat că „în activitatea de îndeplinire a mandatelor constituționale ce le revin, reprezentanții autorităților publice, prin pozițiile pe care le exprimă, au obligația de a evita crearea unor stări conflictuale între puteri. Statutul constituțional al Președintelui, precum și rolul acestora în cadrul democrației constituționale îi obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât [...] să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituțională între autoritățile publice”.

Tot astfel, prin Decizia nr.435/2006⁴⁶ 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 natură constituțională între autoritățile publice - autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Președintele României și primul-ministru, pe de altă parte - în înțelesul prevederilor art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea a reținut totuși următoarele: ” în mod evident, libertatea de exprimare și de critica 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 natură 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.”

4. Concluzii

Am făcut referiri, cu precădere, la acele decizii în care enunțarea obligației de comportament constituțional loial a fost realizată *expressis verbis*. Am examinat situații în care normele Constituției nu sunt suficient de clare, sunt interpretabile, situații în care nu există reglementări constituționale exprese, sau în care nu au fost respectate prevederile Constituției.

⁴⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.576 din 4 iulie 2006

În asemenea situații, principiul loialității constituționale constituie ”cheia” de rezolvare a eventualelor conflicte și de identificare a soluțiilor în spiritul normelor Legii fundamentale.

Practica relevă însă și situații în care nu se pun în discuție nici neclarități, nici încălcări ale literei Constituției. Un comportament constituțional lipsit de loialitate poate fi identificat și atunci când numai litera Legii fundamentale este respectată, iar nu și spiritul acesteia. 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. Examinarea acestor situații și, mai ales, sancționarea lor este dificil de realizat, de multe ori acestea fiind expresia unor conflicte politice.

Având în vedere forța juridică a considerentelor deciziilor Curții Constituționale, exprimăm opinia că, deși nu are o consacrare constituțională expresă, principiul loialității constituționale a fost ”constituționalizat” pe cale jurisprudențială, astfel că poate constitui temei de constatare a încălcării legii fundamentale. Aceasta întrucât, cel puțin în privința raporturilor dintre autoritățile publice, loialitatea constituțională nu poate fi disociată de principiul separației puterilor în stat.

În cele din urmă, principiul loialității constituționale dă consistență întregului edificiu constituțional, fiind un liant care asigură buna funcționare a autorităților publice în cadrul statului de drept.