

Conf. univ. dr. Marieta Safta

Universitatea „Titu Maiorescu”, Facultatea de Drept
Prim magistrat-asistent la
Curtea Constituțională a României

Drept constituțional și instituții politice

Vol. II. Instituții politice

Ediția a 3-a, revizuită

Editura
Hamangiu
2020

Capitolul al II-lea. Separația puterilor în stat

În statele democratice, puterea emană de la popor și aparține acestuia. Exercițarea puterii este încredințată Statului, iar în planul activității statale are loc o divizare a puterilor. Separația puterilor se realizează în scopul echilibrării lor, pentru a împiedica abuzul de putere.

Ideea acestei separații este dezbătută încă din antichitate, din operele lui Aristotel. Primul teoretician modern al principiului separației puterilor în stat este John Locke, în concepția căruia separația puterilor – formulă de garantare a libertăților politice și civile ale cetățenilor – presupunea separarea legislativului, putere reprezentativă supremă, de puterea executivă, care se dividea în „puterea executivă”, de administrare a treburilor interne, și „puterea federativă”, de gestionare a relațiilor externe ale țării. În forma sa începută astăzi, teoria separației puterilor a fost consacrată de Montesquieu, în lucrarea „*Despre spiritul legilor*”. Potrivit concepției sale, care își păstrează actualitatea, în stat există trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, fiecare dintre acestea fiind încredințată unor organe distincte.

În esență, este vorba despre o organizare a puterii statului corespunzător funcțiilor sale principale:

a) **funcția legislativă** – care reprezintă manifestarea directă a suveranității poporului și se caracterizează prin aceea că statul stabilește reguli de conduită socială obligatorie, a căror încălcare este sancționată prin aplicarea unei forțe de coerciție;

b) **funcția executivă** – are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor și a altor acte normative și cu caracter individual adoptate sau emise în executarea legilor;

c) **funcția jurisdicțională** – privește aplicarea legii în litigiile concrete care apar în societate între indivizi.

Necesitatea separației puterilor în stat este susținută cu numeroase argumente. Astfel, dacă cele trei funcții ale statului ar fi concentrate în mâna acelorași persoane, acestea ar avea putere discreționară: „atunci când în mâinile aceleiași persoane, sau ale aceluiași corp de dregători se află într-unite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se pot naște temeri ca același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legiuitoare și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de

frunțași, fie ai nobilimii, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile și litigiile dintre particulari^[1]. Altfel spus, raportul dintre puteri, separate și independente, este direct proporțional cu starea de libertate a cetățenilor în orice societate modernă, deci cu democrația; cu cât cele trei puteri sunt „mai separate”, cu atât libertatea cetățenilor din acel stat este mai mare; în sens invers, cu cât cele trei puteri sunt mai concentrate, deci tind să se confunde, cu atât libertățile sunt mai restrânse. Un alt argument ține de competențele autorităților publice, fiecare fiind mai mult sau mai puțin în măsură să îndeplinească anumite funcții. Ideea unei anumite repartizări a competențelor autorităților publice susține legitimitatea democratică a guvernării^[2].

Trebuie menționată și evoluția pe care a cunoscut-o principiul separației puterilor în stat de-a lungul timpului, în doctrină și practică, concretizată în apariția unor elemente noi care, astfel cum s-a arătat^[3], 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. Separația puterilor aplicată în mod absolut ar bloca, practic, procesul de guvernare; dacă cele trei puteri nu ar coopera și nu s-ar înfrâna reciproc ar ajunge la inacțiune. Echilibrarea unei puteri de către alta sau de către celelalte atrage moderație în actul de guvernământ, instituie și menține democrația modernă^[4]. Această colaborare trebuie să fie guvernată de respect reciproc și loialitate constituțională.

Loialitatea constituțională^[5] 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 adecvat^[6]. Comisia de la

[1] MONTESQUIEU, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 195-196.

[2] Pe larg, J.S. MARTINEZ, *Horizontal Structuring*, în *The Oxford handbook of comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, p. 549.

[3] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, Zilele constituționale franco-române, ed. a 4-a, București, 28 mai-2 iunie 1996.

[4] Pe larg, C. NICA, *Sisteme de partide contemporane*, vol. I, Ed. Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2010, p. 116.

[5] Pe larg, T. TOADER, M. SAFTA, *Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României*, www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Tudorel_Toader.pdf.

[6] E. DENNINGER, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 7; H.H. KLEIN, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 53; H. BAUER, *Die Bundestreue* (J.C.B. Mohr, Tubigen, 1992), apud A. GAMPER, *On loialty*

Veneția^[1], într-unul dintre avizele sale privind România^[2], s-a referit la cooperarea loială între instituțiile statului, arătând că aceasta „are o legătură funcțională în implementarea Constituției”.

Loialitatea 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 preambul^[3] sau în corpul textelor^[4] constituționale. Conceptul apare în doctrină și practica judiciară, invocarea sa constituind un veritabil apel pentru respectarea valorilor fundamentale ocrotite de Constituție.

Separația puterilor în stat este reglementată prin lege, prin stabilirea unor competențe, a unor drepturi și obligații distincte, ce se realizează, în general, prin constituțiile statelor. Unele state practică regimuri mai rigide în ceea ce privește separația puterilor în stat, cum ar fi, de exemplu, S.U.A., altele, mai suple, cum ar fi Anglia. Această structurare pe orizontală a puterii depinde de altfel și de sistemul constituțional, în special de forma de guvernământ; republicile de tip prezidențial practică, de principiu, o clară divizare a puterii în stat, nu și cele parlamentare.

Constituția României din 1991 nu a prevăzut în mod expres principiul separației puterilor, dar a organizat autoritățile potrivit exigențelor lui. Cu

and the Federal Constitution, ICJ – journal, vol. 4, 2/2010, p. 157-170, www.icl-journal.com.

[1] Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, cunoscută sub numele de Comisia de la Veneția, a fost înființată în 1990 și reprezintă un organ consultativ al Consiliului Europei pe probleme constituționale.

[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] De exemplu: 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 în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, p. 285.

[4] Italia (1947), Franța (1852), Pakistan (1973), Rhode Island (1986), Kenya (2010), în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 285.

ocazia revizuirii, în anul 2003, a fost consacrat *expressis verbis* acest principiu, în art. 1 alin. (4), după cum urmează: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”. Normele constituționale dau expresie unei separații suplă a puterilor în stat, cele trei puteri colaborând și controlându-se reciproc.

Funcția legislativă a statului român este încredințată Parlamentului care, potrivit art. 61 din Constituție, este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

În ceea ce privește funcția executivă, Constituția României consacră executivul dualist, adică această funcție este încredințată atât șefului statului – președintele României, cât și unui organ colegial – Guvernul, având atribuții care se exercită relativ autonom.

Funcția judecătorească se realizează, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege.

Pentru situația în care una dintre cele trei puteri exercită competențe care intră în atribuțiile altei puteri, Constituția stabilește un mecanism de control și reglare, prin intermediul Curții Constituționale. Astfel, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție, 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”. Tot Curtea Constituțională este chemată să decidă, pe calea controlului de constituționalitate a legilor și ordonanțelor [art. 146 lit. d) din Constituție], dacă dispozițiile cuprinse în aceste acte sunt în concordanță cu principiul separației puterilor în stat.

Cât privește obligația de loialitate constituțională, aceasta nu are o consacrare expresă în Constituția României, fiind dedusă de Curtea Constituțională pe calea interpretării normelor constituționale. Jurisprudența Curții a evoluat de la o simplă enunțare a conceptelor de „loialitate” și „comportament loial”, la circumstanțierea unor „norme de loialitate constituțională” ca garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat^[1].

[1] A se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr. 1257/2009, publicată în M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1431/2010, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51/2012, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 727/2012, publicată în M. Of. nr. 477 din 12 iulie 2012 sau Decizia nr. 924/2012, publicată în M. Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012, Decizia nr. 972/2012, publicată în M. Of. nr. 800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr. 449/2013, publicată în M. Of. nr. 784 din 14 decembrie 2013 etc.

Principiul separației și echilibrului în stat – dezvoltări jurisprudențiale

Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018

**asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură
constituțională dintre Parlamentul României, pe de o parte,
și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte**

M. Of. nr. 1021 din 29 noiembrie 2018

– extras –

138. Art. 1 alin. (4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în stat în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte [Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 87]. Astfel, cum nici administrației nu îi este permis să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr. 233 din 5 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 25 iulie 2003] sau legiuitorului să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 17 februarie 2003], nici instanțelor judecătorești nu le este permis să instituie/modifice/completeze/ abroge norme de reglementare primară. De asemenea, instanțelor judecătorești nu le este permisă realizarea controlului de constituționalitate [Decizia nr. 838 din 27 mai 2009], să nesocotească deciziile Curții Constituționale [Decizia nr. 1.222 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 864 din 22 decembrie 2008, Decizia nr. 206 din 29 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 350 din 13 iunie 2013, și Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018] ori să verifice oportunitatea emiterii actelor legislative/administrative [Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, și Decizia nr. 757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 15 ianuarie 2018].

(...) 176. Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că puterea publică, în mod axiomatic, are caracter unic și organizat, iar în sistemul de drept continental, instrumentul juridic primar care ordonează puterea publică este actul fundamental al statului, respectiv Constituția sau Legea funda-

mentală, după caz. Acesta, prin natura sa, implică, pe de o parte, o dimensiune constitutivă, care vizează stabilirea/instituirea puterilor statului și a autorităților publice fundamentale, și, pe de altă parte, o dimensiune atributivă, care vizează conferirea și definirea atribuțiilor/competențelor autorităților publice antereferte. Așadar, puterea publică nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune diviziunea funcțiilor între diferitele autorități publice, iar în privința celor de rang constituțional aceasta își are, în mod evident, temeiul direct și originar în Constituție [Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, parag. 66].

(...) 194. (...) Curtea are în vedere prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, iar colaborarea între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc [Decizia nr. 838/2009, Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, parag. 49, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, parag. 123, sau Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, parag. 139]. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale [Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, parag. 49, sau Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, parag. 123]. De asemenea, textul art. 146 lit. e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci pe aceea de a soluționa aceste conflicte. Prin urmare, în exercitarea atribuției sale, Curtea aplică o procedură în două trepte, și anume analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională și, în măsura unu răspuns afirmativ, indicarea conduitei de urmat de către autoritățile publice implicate în conflict [Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, parag. 120].

TITLUL III. TEORIA STATULUI

Capitolul I. Definiția și elementele statului^[1]

Secțiunea 1. Noțiunea de stat

Statul este principala instituție politică a societății. Apariția sa a fost determinată de schimbările petrecute în orânduirea comunei primitive, schimbări care au determinat ca vechile forme de organizare (ginta, tribul) să nu mai fie suficiente, impunându-se o formă nouă, cea politico-statală. În cadrul acestei organizări, desfășurarea relațiilor sociale se află la adăpostul unei forțe speciale de constrângere, deținută de stat și utilizată împotriva celor care i se opun. Este vorba, așadar, de o diferențiere între guvernați și guvernanți, considerată adesea drept esența ideii de stat.

Din perspectivă sociologică^[2], statul semnifică dimensiunea specifică și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea, pe un teritoriu determinat, a unei colectivități umane relativ omogene, întruchipând Națiunea, și care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală. Din perspectivă juridică^[3], statul este o persoană morală, o entitate juridică distinctă, stabilă și permanentă, detașată de persoanele fizice care, în calitatea lor de agenți ai puterii, exercită vremelnic puterea, în limitele competențelor atribuite. În sfârșit, în sens restrictiv și concret, statul este ansamblul organelor politice de guvernare, desemnând aparatul de direcționare a societății politice.

Alți autori^[4] rețin că, din perspectiva dreptului constituțional, statul se definește ca o modalitate de organizare a puterii politice sub forma puterii de stat, în vederea îndeplinirii voinței deținătorului acestei puteri, adică poporul, indiferent că exercitarea acestei puteri se realizează direct de către popor sau indirect, prin organele sale reprezentative. O altă definiție, care pune în valoare elementele statului, îl caracterizează pe acesta ca fiind „o grupare de indivizi, reuniți printr-o legătură națională, pe un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale”.^[5]

[1] M. SAFTA, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

[2] I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 329.

[3] *Ibidem*.

[4] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, p. 44.

[5] G. ALEXIANU, *Curs de drept constituțional*, vol. I, Opera Omnia Patrimoniului, TipoMoldova, 2013, p. 72.

Reținem, deci, că statul:

- este un subiect de drept;
- constituie o putere politică organizată;
- este o instituție;
- desemnează o anumite ordine juridică.

Evoluțiile care au avut loc în timp au conturat următoarele direcții principale ale acțiunii statului^[1]:

- crearea unei democrații constituționale întemeiate pe preeminența dreptului, izvorât din voința suverană a națiunii exprimată prin Parlamentul larg reprezentativ;
- realizarea unui raport echilibrat între autoritate și forța de dominație (puterea de comandă a statului) și libertatea cetățeanului oglindită în Constituție;
- responsabilitatea guvernului față de modul de gestionare a vieții economice și politice;
- implicarea cetățeanului în procesul decizional prin instituția referendumului și a inițiativei legislative populare;
- stabilirea unor raporturi de parteneriat între stat și societatea civilă;
- educarea cetățenilor în spiritul valorilor naționale și a principiilor democrației constituționale, a pluralismului politic;
- întărirea unității și solidarității naționale în situații de criză gestionate de stat.

Secțiunea a 2-a. Elementele statului

Din definițiile mai sus-prezentate rezultă că, în esență, statul există prin reunirea a trei elemente: un element material – teritoriul, un element personal – populația sau națiunea și un element formal-instituțional – suveranitatea, autoritatea politică exclusivă.

Elementul material se referă la teritoriu, „permite statului să aibă consistență”^[2] și cuprinde solul, subsolul, spațiul atmosferic aferent și o porțiune din apele înconjurătoare, delimitat prin hotare naturale sau convenționale.

Solul reprezintă uscatul aflat sub suveranitatea statului, indiferent de locul unde este situat din punct de vedere geografic. Spațiul acvatic este alcătuit din apele râurilor, lacurilor și canalelor, apele porturilor, radelor, porțiunea maritimă care se întinde de-a lungul țărmurilor și care poartă denumirea de mare teritorială sau ape teritoriale. Spațiul aerian reprezintă coloana de aer de deasupra teritoriului terestru și a celui acvatic. În legislația română elementele teritoriului sunt enunțate de art. 2 din Ordonanța de

[1] C. IONESCU, *op. cit.*, p. 96.

[2] B. JANNEAU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 1987, p. 4.