

**LBRIS**

We know  
books

**Mihaela Senia Costinescu**

Magistrat-asistent la Curtea Constituțională a României

**Conflictul juridic  
de natură constituțională  
între autoritățile publice  
în România**

*Editura*  
**Stamangiu**  
2020

<b>Capitolul I. Apariția instituției conflictului juridic de natură constituțională între autoritățile publice în România</b>	<b>1</b>
<i>Secțiunea 1. Definirea noțiunii de „conflict juridic”.</i>	
<i>Delimitarea de „conflictul politic”</i>	1
<i>Secțiunea a 2-a. Definirea noțiunii de „autorități publice”</i>	8
<i>Secțiunea a 3-a. Principiul separației puterilor, al echilibrului și controlului reciproc, ca premisă a soluționării conflictului juridic de natură constituțională</i>	16
<i>Secțiunea a 4-a. Principiul colaborării loiale și al respectului reciproc între autoritățile publice</i>	28
<i>Secțiunea a 5-a. Noțiunea de conflict juridic „de natură constituțională”</i>	33
§1. Conflicte <i>vindicatio potestatis</i> /conflicte „prin imixtiune”	34
§2. Conflicte în plan orizontal/vertical/în apărarea autonomiei locale	40
§3. Trăsăturile conflictului	43
3.1. Caracterul real (concret) și actual	43
3.2. Nu vizează drepturi și libertăți fundamentale	47
3.3. Vizează competențe proprii autorităților publice implicate în conflict	48
<i>Secțiunea a 6-a. Geneza art. 146 lit. e) din Constituția României</i>	52
<b>Capitolul al II-lea. Procedura jurisdicțională de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională</b>	<b>61</b>
<i>Secțiunea 1. Subiecții de drept care pot sesiza instanța constituțională</i>	61
<i>Secțiunea a 2-a. Condiții de admisibilitate a cererii de soluționare a conflictului</i>	71
§1. Titularul sesizării	71
§2. Calitatea de autoritate publică a părților aflate în conflict	75
§3. Caracterul juridic al conflictului	82

§4. Natura constituțională a conflictului	84
4.1. Evoluția jurisprudenței Curții Constituționale cu privire la conceptul de „natură constituțională”	85
4.2. Competența exclusivă și subsidiară a Curții Constituționale	89
§5. Caracterul real (concret) și actual al conflictului	101
<i>Secțiunea a 3-a. Reguli generale de procedură</i>	105
§1. Cererea de investire a instanței constituționale	105
§2. Principiile care guvernează procedura jurisdicțională	106
§3. Cadrul procesual	111
3.1. Configurarea obiectului și a părților conflictului	111
3.2. Neaplicarea principiului disponibilității	119
<i>Secțiunea a 4-a. Reguli speciale de procedură</i>	121
§1. Activitatea premergătoare ședinței de dezbateri publice	121
§2. Activitatea în timpul ședinței de dezbateri publice	127
§3. Activitatea în timpul ședinței de deliberare	131
§4. Activitatea ulterioară pronunțării soluției	132
<i>Secțiunea a 5-a. Concluzii</i>	133

### Capitolul al III-lea. Părțile conflictului juridic de natură constituțională

<b>constituțională</b>	<b>135</b>
<i>Secțiunea 1. Prezentare generală</i>	135
<i>Secțiunea a 2-a. Autoritatea legiuitoare</i>	137
<i>Secțiunea a 3-a. Autoritatea executivă</i>	145
<i>Secțiunea a 4-a. Autoritatea judecătorească</i>	157
<i>Secțiunea a 5-a. Autorități publice cu relevanță constituțională</i>	163
<i>Secțiunea a 6-a. Concluzii</i>	174

### Capitolul al IV-lea. Obiectul conflictului juridic de natură constituțională

<b>constituțională</b>	<b>178</b>
<i>Secțiunea 1. Conduita generatoare a conflictului</i>	178
<i>Secțiunea a 2-a. Conflictul vindictio potestatis</i>	181
§1. Autoritățile nu au acționat în limita propriilor competențe	181

§2. Autoritățile au acționat în limita propriilor competențe _____	190
<i>Secțiunea a 3-a. Conflictele „prin imixtiune”</i> _____	192
§1. Autoritățile nu au acționat în limita propriilor competențe _____	192
§2. Autoritățile au acționat în limita propriilor competențe _____	204
<i>Secțiunea a 4-a. Blocajul instituțional</i> _____	218
<i>Secțiunea a 5-a. Concluzii</i> _____	222

### **Capitolul al V-lea. Efectele deciziilor instanței**

<b>constituționale</b> _____	<b>226</b>
<i>Secțiunea 1. Caracteristici generale</i> _____	226
<i>Secțiunea a 2-a. Etapa soluționării în abstracto a cauzei.</i> <i>Interpretarea normelor constituționale aplicabile</i> _____	231
<i>Secțiunea a 3-a. Etapa soluționării în concreto a cauzei</i> _____	237
§1. Indicarea conduitei culpabile _____	237
§2. Obligarea la conduita conformă Constituției _____	239
§3. Lipsirea de efecte juridice a actului generator al conflictului _____	248
§4. Actul generator este un act normativ de reglementare primară _____	263
<i>Secțiunea a 4-a. Executarea deciziilor Curții Constituționale</i> _____	274
<i>Secțiunea a 5-a. Concluzii</i> _____	280

### **Capitolul al VI-lea. Jurisprudență relevantă**

<b>a altor instanțe constituționale</b> _____	<b>282</b>
<i>Secțiunea 1. Soluționarea conflictelor de competență în plan orizontal</i> _____	282
§1. Autoritățile publice nu au acționat în limita propriilor competențe _____	282
§2. Autoritățile au acționat în limita propriilor competențe _____	299
§3. Constatarea neconstituționalității actului generator al conflictului _____	311

<i>Secțiunea a 2-a. Soluționarea conflictelor de competență în plan vertical</i>	<b>322</b>
<i>Secțiunea a 3-a. Concluzii</i>	<b>327</b>
<b>Concluzii finale</b>	<b>330</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>335</b>

## CAPITOLUL I.

APARIȚIA INSTITUȚIEI CONFLICTULUI  
JURIDIC DE NATURĂ CONSTITUȚIONALĂ  
ÎNTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN ROMÂNIA***Secțiunea 1. Definierea noțiunii de „conflict  
juridic”. Delimitarea de „conflictul politic”***

1. Potrivit *Dicționarului explicativ al limbii române*, noțiunea de *conflict* (din latină *conflictus*, franceză *conflit*) desemnează „1. Neînțelegere, ciocnire de interese, dezacord; antagonism; ceartă, diferend, discuție (violentă). ♦ Loc. vb. A intra în conflict (cu cineva) = a se certa (cu cineva). [...]”<sup>[1]</sup>.

Noțiunea de *juridic* provine din cuvântul latinesc *juridicus* (format din *jus, juris*, care înseamnă drept, dreptate, și *dicere*, care se traduce a spune, a zice) și desemnează „ceva care ține de drept, privitor la drept. ♦ Persoană juridică = organizație cu patrimoniu propriu și administrație de sine stătătoare, care se bucură de capacitatea de a avea drepturi și obligații”, „care se face în justiție conform regulilor autorităților judiciare: act juridic. De drept, relativ la drept: facultatea juridică. Adv. În mod juridic, din punct de vedere juridic: deciziune motivată juridic”<sup>[2]</sup>.

Având în vedere definițiile enunțate și coroborarea celor doi termeni, *conflict* și *juridic*, am putea spune că există un conflict juridic ori de câte ori între două persoane intervine o neînțelegere, un dezacord cu privire la o problemă legată de un drept, de modul în care *se spune dreptul*. Întrucât, de cele mai multe ori, dreptul *este spus* prin intermediul regulilor, al normelor (scrise sau nescrise), divergențele de idei, de opinii, care corespund satisfacerii anumitor interese, poartă asupra interpretării acestor norme juridice. Mai mult, în măsura în care orice persoană (fizică sau juridică) are capacitatea de a avea drepturi și obligații, în mod natural, exercitarea acestora va interfera cu drepturile și obligațiile altor persoane, interesele diferite fiind susceptibile de a intra în conflict, de a se opune unele altora. Conflictul juridic, fiind o

[1] <https://dexonline.ro/definitie/conflict>.

[2] <https://dexonline.ro/definitie/juridic>.

formă a unei dispute în planul unor drepturi sau interese legitime, deci consacrate de norma juridică, se va întemeia întotdeauna pe o astfel de normă. Numai transpunerea în practică, în mod corect sau eronat, a normei juridice va produce efecte juridice, operând o modificare asupra statutului legal al persoanelor care interacționează. Spre deosebire de normele juridice, celelalte tipuri de norme, care consacră valori morale, religioase, politice, deși sunt susceptibile de a genera conflicte, nu au capacitatea de a produce o schimbare a statutului legal al persoanelor implicate, fiind lipsite de efecte juridice.

Delimitarea conflictului juridic de celelalte forme de conflict prezintă importanță atât din punct de vedere substanțial, cât și din punct de vedere formal. *Substanțial*, așa cum spuneam, conflictul juridic este expresia unei crize a normei juridice, care fie este inaptă, prin ea însăși, să ofere o soluție diferendului de interese, pe care ambele părți le califică legitime, fie este ignorată de către destinatarii săi, situație în care nu mai produce efectul juridic prevăzut în cuprinsul său. În ambele ipoteze, are loc o modificare a ansamblului general de drepturi și obligații ale persoanei, prin diminuarea/restrângerea acestuia sau prin lărgirea/sporirea lui. Constatarea existenței conflictului juridic și soluționarea sa presupun sancționarea persoanei care, prin conduita sa, a declanșat conflictul și restabilirea situației anterioare, respectiv revenirea la statutul legal anterior modificărilor menționate. Din punct de vedere *formal*, de cele mai multe ori, un astfel de conflict presupune intervenția unui arbitru, a unui terț independent de părțile litigante, a cărui judecată de valoare, fundamentată pe norme și raționamente juridice, trebuie să se bucure de recunoașterea ambelor părți pentru a li se impune cu caracter obligatoriu. Pentru a asigura această forță actului de mediere care decide între interese contrare, este nevoie ca arbitrul să fie instituționalizat, guvernat la rândul său de norme juridice obligatorii. Astfel, instituția care soluționează conflictele juridice este judecătorul (instanța judecătorească), cel care, interpretând normele juridice în baza cărora s-a ivit litigiul, le aplică în cazurile determinate deduse judecății lui. Rolul său este de a spune dreptul, *jurisdictio*, de a decide, cu autoritatea cu care a fost investit de lege, de partea cui este dreptatea.

Prin urmare, ținând cont de cele două perspective, substanțială și formală, un conflict juridic ar putea fi definit ca acel diferend între două sau mai multe persoane (fizice sau juridice), care are ca obiect revendicarea, constatarea ori negarea unor drepturi sau obligații ale

acestora, diferend dedus judecării unei instanțe judecătorești în scopul restabilirii statutului prevăzut de normele juridice.

2. *Conflictele constituționale* au ca principală caracteristică faptul că autorități ale statului prezintă în fața unei instanțe independente modul lor divergent de a își stabili și exercita atribuțiile legale care le-au fost conferite. Cazul dedus judecării este un act sau fapt generator de efecte juridice, care produce consecințe asupra modului în care aceste autorități își desfășoară activitatea, respectiv își exercită atribuțiile de sorginte constituțională. Instanța investită cu soluționarea conflictului realizează în mod implicit un control de constituționalitate asupra cazului dedus judecării.

În tradiția dreptului european continental a fost înrădăcinată ideea potrivit căreia controlul de constituționalitate exercitat de către judecători ar fi un act politic<sup>[1]</sup>. Această credință se bazează pe presupunerea larg împărtășită că „dreptul constituțional – asemenea dreptului internațional – este, la origine, unul politic, în contrast cu, de exemplu, dreptul civil sau penal”<sup>[2]</sup>.

Mai mult, în doctrină s-a arătat că „unele instituții politice, precum Parlamentul, Guvernul, șeful statului, partidele politice, au conținut juridic, dar fundamentat pe un puternic conținut politic. Conținutul lor juridic este dat de reglementări legale elaborate de înseși instituțiile menționate. Dreptul este chiar creația juridică a acestor instituții politice”<sup>[3]</sup>.

Însă, potrivit atribuțiilor instanțelor care exercită controlul de constituționalitate (în cele mai multe cazuri, curțile constituționale), stabilite de constituții sau de legile proprii de organizare și funcționare, acestea nu pot examina și soluționa conflicte de natură politică. Soluționarea unor astfel de conflicte revine autorităților publice implicate sau partidelor politice<sup>[4]</sup>. Ceea ce este definitoriu pentru curțile constitu-

[1] A se vedea D.P. KOMMERS, R.A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3<sup>rd</sup> ed., Duke University Press, Durham, Londra, 2012, p. 3.

[2] G. LEIBHOLZ, *Politics and Law*, A.W. Sythoff, Leiden, 1965, p. 329, *apud* D.P. KOMMERS, R.A. MILLER, *op. cit.*, p. 3.

[3] ȘT. DEACONU, *op. cit.*, p. 7.

[4] În România, un rol important revine Președintelui statului, care veghează la respectarea Constituției, la funcționarea corectă a autorităților publice, exercitând funcția de mediator „între puterile statului, precum și între stat și

ționale europene este faptul că acestea reprezintă magistraturi distincte de fiecare dintre cele trei puteri ale statului recunoscute tradițional în cadrul democrației constituționale (legislativă, executivă și judecătorească). Justiția constituțională reprezintă, așadar, o activitate specializată, exercitată după modelul celei desfășurate de autoritatea judecătorească, dar independentă de aceasta din urmă. Înființarea jurisdicției constituționale reprezintă o opțiune a legiuitorului constituant și are ca scop crearea pârgurilor prin intermediul cărora obligația respectării Constituției de către autoritățile publice să fie supusă controlului, în cadrul unei proceduri jurisdicționale desfășurate potrivit normelor constituționale sau legale specifice, finalizată printr-o decizie cu caracter definitiv. Astfel, „curțile constituționale beneficiază de o competență prin atribuire” și „au plenitudine de jurisdicție în privința atribuțiilor stabilite”<sup>[1]</sup>.

Este adevărat că litigiile organice deduse judecării unei curți constituționale au o pronunțată tentă politică<sup>[2]</sup>. De fapt, în genere, controlul de constituționalitate realizat potrivit modelului european presupune o dimensiune politică<sup>[3]</sup>. De exemplu, în Republica Federală

---

societate”. Acest rol al Președintelui este consacrat de art. 80 alin. (2) din Constituție.

<sup>[1]</sup> A se vedea, în acest sens, D.C.C. nr. 302/2012.

<sup>[2]</sup> A se vedea *Justiția constituțională. Funcții și raporturi cu celelalte autorități publice. Drept constituțional comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, *Raportul național prezentat de Curtea Constituțională Federală din Germania*, p. 288: „În Republica Federală Germania, minoritatea politică este întâi de toate cea care, prin intermediul procedurii de soluționare a litigiilor între organele constituționale, va căuta să își afirme drepturile față de majoritate; litigiul organic constituie un instrument esențial la îndemâna opoziției. În plan politic, conflictele care poartă asupra drepturilor acestor organe se ivesc între majoritate și opoziție”.

<sup>[3]</sup> M. ROSENFELD, *Constitutional Adjudication in Europe and the United States: Paradoxes and Contrasts*, în *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, nr. 2/2004, p. 633: „În control abstract ex-ante, judecătorul constituțional (*adjudicator*) se raportează la legile adoptate de către parlamente, înainte de intrarea acestora în vigoare. Acest fapt conferă unora dintre jurisdicțiile constituționale europene o importantă funcție în materia politicilor. În mod tipic, minoritatea parlamentară poate contesta constituționalitatea unei legi căreia i s-a opus în cadrul dezbaterilor legislative în fața unei jurisdicții constituționale care este împuternicită să invalideze legea contestată înainte de promulgarea ei (notă de subsol omisă) sau să condiționeze promulgarea acesteia de

Germania<sup>[1]</sup>, minoritatea politică este, întâi de toate, aceea care, prin intermediul procedurii de soluționare a litigiilor între organele constituționale, va căuta să își afirme drepturile față de majoritatea politică, litigiul organic constituind un instrument esențial la îndemâna opoziției parlamentare; în Lituania, sesizarea Curții Constituționale cu astfel de cereri este uneori folosită ca instrument juridic într-o luptă politică, de exemplu, atunci când opoziția încearcă să dovedească faptul că forțele de la putere adoptă acte contrare normelor constituționale sau când încearcă să preîntâmpine adoptarea anumitor decizii<sup>[2]</sup>.

Cu toate acestea, soluționarea litigiilor organice nu urmează o procedură ad-hoc, convenită de factori politici, ci una cu caracter jurisdicțional<sup>[3]</sup>, în cadrul căreia autoritatea abilitată (curtea constituțională) se pronunță, în baza normelor legale și constituționale, cu privire la repartizarea competențelor autorităților publice în fiecare sistem constituțional. Procedura se finalizează printr-un act jurisdicțional pronunțat în litigiul concret dintre autoritățile implicate, care, în scopul stabilirii conduitei acestora în conformitate cu prevederile constituționale, prilejuiește o interpretare a normelor constituționale care vizează sistemul de competențe ale organelor statului. Scopul

---

adoptarea unor explicații interpretative/amendamente care îi limitează, modifică sau largesc aplicarea”.

[1] Potrivit Curții Constituționale Federale din Germania, „procedura de soluționare a litigiilor organice este menită a proteja drepturile organelor de stat în cadrul raporturilor reciproce, iar nu pentru a exercita o *tutelă* constituțională de ordin general” (s.n.) (BVerfGE 100, 266 <268>, Hotărârea celei de-a Doua Camere din 25 martie 1999).

Ca regulă, deciziile acestei instanțe vor fi citate prescurtat, indicând abreviat colecția deciziilor (BVerfGE pentru *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*), numărul volumului și cel al primei pagini în care este reprodusă decizia.

[2] *Justiția constituțională. Funcții și raporturi...*, p. 59.

[3] Afirmarea din text trebuie însă corelată cu următorul aspect subliniat de H. KELSEN, *The Nature and Development of Constitutional Adjudication*, traducere L. VINX, în *The Guardian of the Constitution. Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2015, p. 46: „Organul însărcinat cu anularea legilor neconstituționale, chiar dacă acesta este numit *curte* și chiar dacă, în virtutea *independenței* sale, este o instanță din punct de vedere organizațional, rămâne totuși, ca urmare a funcției sale, angajată într-o activitate care o transformă în ceva care este mai mult decât o simplă curte” (s.n.).

principal al controlului exercitat în cadrul procedural al soluționării conflictului nu este realizarea drepturilor respectivelor autorități/organe de stat, deciziile instanțelor constituționale fiind menite, în primul rând, să clarifice delimitarea competențelor prevăzute de legile fundamentale și să asigure, așadar, buna funcționare a organelor constituționale într-un stat bazat pe principiul separației puterilor<sup>[1]</sup>.

Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, ca atribuție a curții constituționale, poate fi privită, în sens larg, ca o specie de control de constituționalitate, obiectul controlului purtând asupra modului în care organele constituționale își exercită atribuțiile încredințate de legea fundamentală, pe de o parte, cât și asupra rezultatului acestui comportament instituțional, respectiv asupra actului formalizat care atestă comportamentul generator de conflict. Acesta este motivul pentru care, de exemplu, în jurisprudența constituțională din Republica Federală Germania, deja s-a stabilit că nu poate face obiectul unui conflict juridic de natură constituțională răspunsul unui ministru la o întrebare formulată de un parlamentar, declarația unei Camere a Parlamentului (*Bundesrat*) potrivit căreia un proiect de lege transmis de Guvern celeilalte Camere (*Bundestag*) are nevoie de aprobarea sa sau simpla afirmație făcută de o minoritate parlamentară potrivit căreia o lege este neconstituțională<sup>[2]</sup>, ipoteze care rămân circumscrise sferei politicului.

De asemenea, judecățile de valoare, opiniile sau luările de poziție ale titularului unui mandat de demnitate publică referitoare la activitatea autorităților publice nu pot constitui prin ele însele sursa unor conflicte juridice între respectivele autorități. Părerile privind modul cum acționează sau propunerile cum ar trebui să acționeze o anumită autoritate publică, „chiar critice fiind, nu declanșează blocaje instituționale, dacă nu sunt urmate de acțiuni sau inacțiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuțiilor constituționale ale acelor autorități

---

<sup>[1]</sup> <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/99/700/case.html#718> – *Sinking Fund Cases*, 99 U.S. 700 (1878): „O ramură a executivului nu poate atenta asupra domeniului de competență al altei ramuri. Siguranța instituțiilor depinde într-un grad ridicat de stricta supraveghere a normelor statutare”.

<sup>[2]</sup> Jurisprudența Curții Constituționale Federale a Germaniei, citată de E. CARPENTIER, *op. cit.*, p. 186.

publice”<sup>[1]</sup>. „Asemenea păreri ori propuneri rămân în cadrul limitelor libertății de exprimare a opiniilor politice”<sup>[2]</sup>.

Doctrina constituțională română a precizat, totodată, că „art. 146 lit. e) din Constituția României nu privește orice conflict, probabil și posibil, între autoritățile publice, ci numai conflictul juridic, deci nu și pe cel politic, și bineînțeles numai conflictul care să privească competențe constituționale”<sup>[3]</sup>. Norma constituțională vizează, așadar, doar conflictele juridice dintre autorități, excluzând celelalte tipuri de conflicte (politice, sociale, sindicale, religioase etc.), dar admitând că sursa primară a conflictului poate avea o altă natură decât cea juridică. Conflictele juridice trebuie să fie de natură constituțională, instanța constituțională neavând abilitarea de a soluționa litigii care își au sorgintea exclusiv în legea civilă, penală, procesual civilă sau penală, administrativă, fiscală sau de orice altă natură.

---

<sup>[1]</sup> A se vedea D.C.C. nr. 53/2005. Prin D.C.C. nr. 435/2006, Curtea Constituțională a României a subliniat că statutul constituțional și rolul reprezentanților autorităților publice în cadrul democrației constituționale „îi obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât criticile pe care le fac la adresa unor puteri ale statului să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituțională între acestea”.

<sup>[2]</sup> Curtea Constituțională din România a reținut că, în mod evident, „libertatea de exprimare și de critică este indispensabilă democrației constituționale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar și atunci când exprimă a atitudine critică fermă”. De asemenea, Curtea a considerat 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” (D.C.C. nr. 435/2006). Însă, tot Curtea, prin D.C.C. nr. 53/2005, arată că, „în anumite circumstanțe, declarațiile politice pot genera conflicte de natură juridică între autorități publice”. De asemenea, prin D.C.C. nr. 270/2008, Curtea a reținut că nu se poate pronunța cu privire la afirmații cu tentă politică.

<sup>[3]</sup> A se vedea, în acest sens, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (COORD.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1405.