

CONSIDERAȚII TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND ACTELE PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI

Page | 1

Rezumat:

O abordare pur teoretică asupra actelor președintelui nu poate constitui decât un demers care să se circumscrie unei cunoașteri limitate. Pe cale de consecință, domeniul trebuie analizat dintr-o perspectivă duală, a teoriei și a practicii, prin prisma problemelor comune care au fost identificate. În acest sens, o judecată de valoare este edificatoare, întrucât nu este nici împiedicată de impediamentele practice, nici nu ignoră abordările doctrinare care suscită ample discuții și puncte de vedere. Perspectiva duală conferă o viziune holistică asupra esenței unui domeniu complex și în continuă schimbare, acela al actelor președintelui.

THEORETICAL AND PRACTICAL CONSIDERATIONS REGARDING THE PRESIDENT OF ROMANIA'S ENACTMENTS

Abstract:

A purely theoretical approach concerning the president's enactments cannot constitute but an endeavor that limits the depth of knowledge pertaining to the specific subject. Consequently, the domain requires a dual perspective in the analysis of both theory and practice, through the criterion of common controversy that have been identified. Insofar, a judgement of value is illuminating, for reason that it is neither impeached by practical faults, nor does it ignore the doctrinary foundings that engulf ample discussions and points of view. This dual perspective offers a holistic approach pertaining to the essence of a complex and continuously changing field, that of the president's enactments.

CONSIDÉRATIONS THEORIQUES ET PRATIQUES CONCERNANT LES ACTES DU PRÉSIDENT DE LA ROUMANIE

Resumée:

Une approche purement théorique sur les actes du président ne peut constituer qu'une démarche qui se circonscrit à une connaissance limitée du domaine. Par conséquent, l'area d'étude doit être analysé sur une perspective duale, de la théorie et du pratique, par vue des problèmes communes qui ont été identifiées. Dans ce sens, un jugement de valeur est edificatrice, parce qu'elle n'est pas empêchée ni par les impedimentes pratiques, ni par la multitude des approches doctrinaires qui suscite des amples discussions et points de vue. La perspective duale confère une vision holistique sur l'essence d'un domaine complexe et en changement continue, celle des actes du président.

Cuvinte cheie/Mots clés/Key words:

Actele președintelui/ decret/ natură juridică/ grațiere/ revocare

The president's actes/ decree/ judicial nature/ amnesty/ revocation

Les actes du président/ le décret/ la nature juridique/ le droit de faire grace/ la révocation

Expresia "L'Etat c'est moi" a regelui Ludovic al XIV-lea este conturată, într-o altă simbolică, dar cu aceeași conotație, în imaginea abstractă a atribuțiilor oricărui președinte într-un stat democratic. Cu toate acestea, sintagma, pe cât este de actuală, pe atât trebuie nuanțată. În concret, temeinicia

expresiei se regăsește în rolul președintelui de a personifica statul¹; reversul este reprezentat de mecanismele limitative care reduc atribuțiile președintelui astfel încât șeful de stat rămâne fie într-o poziție simbolică (spre exemplu cazul Germaniei)² ori dimpotrivă intră în concurs cu celelalte puteri pentru realizarea prerogativelor statului prin intermediul structurilor de guvernare.

Esențială în analiza acestei balanțe de idei este conștientizarea gradului de relativitate existent în procesul de transpunere a normelor fundamentale care consacără rolul președintelui în realitatea concretă. În acest sens, se poate observa că în unele state, deși dispune de un număr suficient de prerogative, șeful statului se limitează la exercitarea rolului fundamental, sub influența stabilității și a tradiției; există și cazuri în care, deși atribuțiile îi sunt limitate și circumstanțiate, șeful statului își autoextinde sfera de aplicare a acestora, suscitând pe cale de consecință, ample controverse în doctrină.

Pentru mai multă rigoare și în scopul de a încerca o raționalizare a conceptelor supuse discuției, trebuie analizate atât *in abstracto* cât și *in concreto* acțiunile prin care un șef de stat își materializează atribuțiile, anume actele președintelui. Acest studiu presupune o abordare dihotomică a problemei, metodă de lucru care își propune să emită judecăți de valoare raportat la discuțiile pe un anumit subiect; astfel, demersul nostru își propune o abordare teoretică a actelor președintelui (*Partie première*) doar pentru a stabili premisele unei analize concrete, pe studii de caz ce vor releva probleme apărute în practica statală (*Partie seconde*).

Vom impune însă două limitări înainte de a adresa fondul studiului. În primul rând, analiza va stăruia asupra actelor Președintelui României, cuprinzând și anumite elemente de drept comparat; în al doilea rând, vom supune atenției exclusiv acele acte care produc efecte juridice, i.e. decretele Președintelui și, într-o discuție separată, deciziile Președintelui.

PARTEA ÎNTÂI

Analiza teoretică asupra actelor Președintelui nu va constitui o simplă expunere tehnică, ci se va concretiza într-un demers argumentativ. Vor fi analizate într-o primă etapă evoluția istorică a funcției de șef de stat (*Secțiunea 1*), pentru ca față de viziunea contemporană să putem observa regimul politic specific României (*Secțiunea a 2-a*), regim care se va concretiza în anumite atribuții (*Secțiunea a 3-a*), exercitate ulteriori prin actele Președintelui (*Secțiunea a 4-a*).

Secțiunea I: Evoluția istorică

Aristotel a realizat prima clasificare a formelor de guvernământ, pornind de la criteriile organizării conducerii și a distribuirii puterii în stat: monarhia, oligarhia și republica³. Însă prima referință asupra rolului șefului statului o realizează Platon, afirmând ca regele este "pastorul poporului", imagine corespunzătoare rolurilor contemporane ale Președintelui: șef de stat, garant al Constituției și mediator de conflicte (Art. 80 alin. (1) Constituția revizuită).

Important este de observat că în perioada antichității, atât pe vechiul continent, cât și în politica filosofică din India și China se concretizează, pe baza argumentelor divine, ideea personalizării puterii, personificarea statului în imaginea unui lider; această concepție a fost conservată până în prezent în Japonia (într-o formă absolută), dar și sub formă atenuată și laicizată în restul statelor (prin consacarea rolului Președintelui de șef al statului).

Renascentismul și Iluminismul reușesc să introducă voința poporului ca element determinant în ecuația stat-șef de stat. Fie că menționăm teoria contractului social (J.J. Rousseau), fie teoria necesității și a monopolului constrângerii (Th. Hobbes), două idei sunt primordiale: în primul rând, guvernarea

¹ Art. 80 alin. (1) Constituția României 1991, revizuită 2003: "Președintele României reprezintă statul român."

² G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit Constitutionnel*, 26^e édition, LGDJ, Paris, 1999, pag. 216

³ A. Iorgovan, *Tratat de Drept Administrativ*, Vol. I, ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2005, pag. 282

este imposibilă fără voința poporului, iar în al doilea rând, guvernarea implică responsabilitate. Aceste teorii au condus la eliminarea concepției absolutiste și au reușit să fundamenteze ideile guvernării liberaliste, ce are ca temei poporul, principii democratice și răspunderea pentru actele guvernanților.

Viziunea cristalizată a idealurilor revoluției franceze este transpusă în prezent sub forma democrației reprezentative și a teoriei separației puterilor în stat. Pe baza acestor două concepte, problema referitoare la șeful statului se circumscrie la aflarea rolului concret al acestuia și a posibilității sale de acțiune într-o democrație modernă.

Secțiunea a II-a: Regimul politic consacrat de Constituția României

Nu există un răspuns unitar asupra identificării rolului șefului de stat în societățile moderne. Atribuțiile acestuia fluctuează în funcție de regimul politic existent într-un anumit stat. Doctrina franceză a analizat două forme ale acestor regimuri politice, pentru ca ulterior să descopere că o viziune bipolară este prea rigidă și neîndestulătoare.

O scurtă incursiune în teoria generală a statului ne impune să realizăm distincția dintre un regim în care se conturează preeminența unei puteri și cele ce se bazează pe echilibrul puterilor⁴. Din prima categorie face parte Elveția (ce se caracterizează printr-un regim de adunare), pe când în a doua categorie se încadrează regimurile parlamentare și prezidențiale. Fără a intra în detaliile ce fac obiectul unei alte prezentări, pentru a servi raționamentului nostru observăm că regimul parlamentar are ca trăsătură dominantă ”răspunderea colectivă a guvernului”, în timp ce regimul prezidențial se remarcă prin specializarea și independența puterilor, precum și prin alegerea șefului de stat prin sufragiu universal⁵.

Critica esențială a clasificării regimurilor rezidă în faptul că tipologiile nu au un criteriu comun de distincție. Astfel, pot exista Constituții care proclamă răspunderea ministerială și alegerea șefului de stat prin sufragiu universal. În acest sens doctrina modernă nuanțează această clasificare, afirmând că pot exista regimuri semiprezidențiale atenuate (parlamentarizat/atténué) sau semiprezidențiale accentuate (prezidențializat/renforcée). În România, o opinie majoritară afirmă că regimul politic este semiprezidențial atenuat, fapt demonstrat atât prin prisma redactării constituționale, cât și prin prisma atribuțiilor președintelui.

§Argumente redacționale

Este de menționat că, în afară de Marea Britanie (a cărei așezământ constituțional este cuprins în mai multe acte cu valoare istorică și juridică), toate legile fundamentale occidentale au o secțiune dedicată șefului statului.

Tradițional, în regimurile parlamentare aceasta este poziționată ulterior celei referitoare la Parlament, iar rolul de șef de stat este descris fie expres, fie impicit, deducându-se din atribuțiile sale (Constituția Germaniei, art. 59; Constituția Italiei, art. 87)⁶.

În regimurile prezidențiale și semiprezidențiale, secțiunea dedicată șefului statului este situată anterior celei referitoare la Parlament (cu anumite excepții) iar rolul președintelui este menționat explicit (Franța, România, SUA, Portugalia).

§Alegerea și rolul Președintelui României

Argumentele de ordin redacțional sunt subsidiare raportat la analiza rațiunii legiuitorului constituant concretizată în normele constituționale. În primul rând trebuie precizat că forma de guvernământ a republicii a fost aleasă de legiuitorul constituant cu o majoritate copleșitoare, în

⁴ G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, op. cit., pag. 96

⁵ Idem, pag. 97

⁶ A. Iorgovan, op. cit., pag. 289

concretizarea dorinței de a nu concentra în mâinile unei singure persoane puterea în stat. Tot ca efect al unei dictaturi de peste jumătate de secol, legitimitatea șefului de stat trebuia să provină direct din voința poporului (limitată la două mandate). Alegerea Președintelui României prin vot universal, egal, direct, liber și secret este în sine un argument pentru regimul semiprezidențial, în opoziție cu regimurile parlamentare care au optat pentru alegerea președintelui de către Parlament, prin votul membrilor adunării, cu o majoritate de 2/3 (Italia) sau majoritate absolută (Germania).

Totodată, pentru a surmonta orice dubiu referitor la existența unui atare regim în România este necesară o analiză comparativă a prerogativelor Președintelui României în raport cu celelalte puteri. Principiul separației suple a puterii în stat relevă un răspuns nuanțat. Astfel, în pofida limitărilor impuse de Constituție, Președintele României dispune de veritabile puteri, în exercitarea cărora este totuși controlat sau condiționat de Parlament sau Guvern. Pentru a demonstra aspectele anterior menționate ne putem referi la atribuții precum: dizolvarea Parlamentului, în condițiile art. 89; posibilitatea Președintelui de a iniția un referendum consultativ; răspunderea politică sau penală a Președintelui în fața Parlamentului; posibilitatea Președintelui de a cere urmărirea penală a membrilor guvernului; atribuțiile Președintelui în situații excepționale.

§Atribuții de acțiune

În continuarea argumentului precedent putem observa că Președintele României dispune de prerogative ce nu pot fi circumscrise unui președinte al unui regim parlamentar. Aceste "atribuții de acțiune" (denumirea noastră) reușesc să creeze din instituția șefului de stat o veritabilă putere, fiind activ implicat în procesul de guvernare. Astfel, într-un sistem de guvernământ bicefal, Președintele României desemnează candidatul pentru funcția de prim-ministru, poate înlocui ministrii (la propunerea primului-ministru), numește premierul interimar, existând controverse în doctrină dacă președintele, prin două remanieri succesive, fără a schimba structura sau compoziția politică, nu ar putea numi un guvern total diferit de cel ce a fost investit cu votul de încredere. În afara relațiilor cu guvernul, șeful statului inițiază una din formele de exercitare a democrației participative, poate dizolva Parlamentul și este subiect *expressis verbis* menționat pentru exercitarea controlului anterior al constituționalității legilor, conform art. 146 Constituția revizuită.

Existența acestor prerogative, numeroase, dar circumstanțiate în exercitarea lor, ne îndrituiesc să susținem ideea unui regim semiprezidențial atenuat în România. Însă în scopul studiului este necesar de analizat anumite particularități ale atribuțiilor de acțiune pentru a înțelege în mod adecvat prerogativele de care dispune Președintele României în situațiile controversate în doctrină.

Secțiunea a III-a Specificul exercitării atribuțiilor Președintelui României

Vom restrânge sfera de analiză la următoarele trei atribuții detaliate în paragrafe distincte: medierea conflictelor, atribuții în situații excepționale și promulgarea legii.

§Medierea conflictelor

Această prerogativă se circumscrie unui domeniu propriu în cadrul atribuțiilor Președintelui României, funcția de mediere sau arbitraj fiind subliniată în doctrină ca reprezentând unul dintre cele trei roluri fundamentale ale șefului statului.⁷ Președintele României are obligația de a media conflictele dintre autoritățile exclusiv politice, generate de aplicarea Constituției, i.e. conflicte de natură politică dintre Parlament și Guvern.⁸

Din acest rol decurg două consecințe: într-un prim aspect Președintele trebuie să fie un arbitru imparțial în procesul de mediere, din acest motiv fiind judicioasă incompatibilitatea cu poziția de

⁷ G. Vrabie, Rolul și funcțiile Președintelui României, Revista de Drept Public nr 2/1995, pag. 69

⁸ A. Iorgovan, op. cit., pag. 292

membru al unui partid politic sau cu orice altă funcție publică sau privată (prevăzută de art. 84 alin. 1 din Constituție); iar pe fond, art. 80 alin. 2 al legii fundamentale nu instituie posibilitatea Președintelui de a interveni în alte conflicte ce nu s-ar încadra în sfera politicului. În acest sens, șeful statului nu poate media conflicte de natură constituțională referitoare la constituționalitatea legilor sau care au ca obiect un blocaj instituțional de natură juridică rezultat din interpretarea prevederilor legii fundamentale. Acest punct de vedere poate fi argumentat și de redactarea actuală a Constituției care prevede ca atribuție exclusivă în sarcina Curții Constituționale a României (CCR) soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice (art. 146 lit. e).

§Atribuții în situații excepționale

În cadrul prerogativelor Președintelui României în calitate de șef al executivului, atribuțiile în situații excepționale relevă o natură juridică foarte complexă, atât prin prisma dreptului intern, cât și în cadrul unei analize de drept comparat.

A. Aspecte de drept comparat

Din modalitatea de redactare a art. 16⁹ din Constituția Franței se observă că dreptul francez instituie o vastă sferă de aplicare a acestor atribuții. Astfel șeful statului dobândește drepturi similare celor ale unui dictator în sensul roman al termenului. Dispunând de o largă marjă de apreciere, președintele are posibilitatea de a modifica legi ori de a emite chiar acte cu putere de lege. Caracterul normativ al acestora este peremptoriu, iar puterea discreționară este evidențiată prin teza a III-a a art. 16 ("Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission").¹⁰

Controversa din doctrina franceză rezidă în analiza posibilității supunerii actelor președintelui republicii unui control în fața instanțelor de contencios-administrativ. Fără a fi departe de orice critică Consiliul de Stat a realizat o distincție printr-o decizie a Plenului în care a statuat că actele șefului statului trebuie privite prin prisma scopului lor: în cazul în care sunt acte de guvernământ, ele vor fi exceptate de la orice formă de control; pe de altă parte obiectul de reglementare a actelor este edificator: cele emise în domeniul legislativ au putere de lege și nu pot fi supuse controlului în timp ce actele care statuează în materia regulamentelor au valoare de acte administrative normative și pot fi supuse controlului în contencios administrativ.¹¹

Constituția Greciei dispune de o abordare similară celei franceze, menționând expres prin art. 44 posibilitatea șefului statului de a emite acte legislative în perioadă de criză.

Constituția Danemarcei prevede, într-o manieră ce a constituit sursă de inspirație pentru legea fundamentală română, posibilitatea șefului de stat de a lua măsuri pentru respingerea agresiunii armate, inclusiv fără consimțământul prealabil al Parlamentului, dar sub condiția supunerii acestei măsuri spre aprobare ulterioară (art. 19 al. 2 Constituția Danemarcei).

B. Dreptul intern

⁹ Se instituie astfel prerogativele Președintelui Republicii de a edicta acte cu putere de lege, de a declara mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate, de a modifica dispoziții legislative, precum și orice altă măsură care are ca scop restabilirea funcționării regulate a puterilor publice constituționale.

¹⁰ J. Waline, *Droit Administratif*, Dalloz, 22^e édition, 2008, Paris, pag. 308; aceste măsuri trebuie să fie inspirate de voința de a asigura puterilor publice constituționale, într-un termen rezonabil, mijloacele necesare realizării misiunii lor (tr. noastră)

¹¹ Arrêt Rubin de Servens, CE, Ass., 2 mars 1962

Din fericire, în România nu au fost întrunite până în prezent condițiile pentru aplicarea art. 92, art. 93 din Constituție¹². Din acest motiv, orice analiză nu poate fi realizată decât prin prisma doctrinei. Problema juridică fundamentală generată de cele două articole este legată de natura juridică a actelor președintelui în aceste circumstanțe.

Pentru a elucida confuzia creată de textul constituțional trebuie să procedăm la o analiză sistematică a articolului 92 și a articolului 4 din Legea nr. 415/27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea CSAT.

În primul rând, aliniatul 1 al art. 92 prevede funcția șefului statului de Președinte al CSAT, iar o interpretare logică va conduce la concluzia că actele în declararea mobilizării totale sau parțiale sunt emise în această calitate. În fapt atât aliniatul 2 cât și aliniatul 3 al art. 92 se circumscriu aceluiași raționament. Cât privește aliniatul 2 teza a II-a, observăm folosirea expresiei "hotărârea președintelui"; această formulare este deficitară și ar trebui modificată cu ocazia proximei revizuirii, întrucât întreaga reglementare a actelor președintelui se referă la decrete ca unice act juridice la dispoziția șefului statului (existența deciziilor președintelui ca acte juridice ale președintelui fiind, în opinia noastră, contestabilă). Astfel, considerăm că o asemenea hotărâre ar urma să fie luată de fapt de CSAT, la propunerea președintelui întocmai cum art. 4 din Legea nr. 415/2002 prevede.¹³ De aceea nu putem vorbi despre caracterul individual sau normativ al actelor președintelui în acest caz deoarece acesta dispune doar de un drept de inițiativă asupra actelor ce vor fi deliberate și aprobate de CSAT. Pe baza argumentului textual, cât și prin interpretarea legii invocate, observăm că, într-o eventuală situație de fapt, nu s-ar emite niciun decret pe baza art. 92, ci o hotărâre a CSAT.

Referitor la art. 93, problema este mai nuanțată, în sensul în care, chiar dacă urmărim raționamentul potrivit căruia instituirea stării de asediu este doar un act procedural prin care devin aplicabile dispozițiile OUG 1/1999 privind instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, aprobată prin Legea nr. 453/2004, argumentarea noastră rămâne doar parțial adevărată. La analiza art. 14 al ordonanței, care precizează elementele esențiale necesare decretului¹⁴, observăm natura normativă a acestui act al președintelui. Pe cale de consecință, se poate argumenta că art 93 ar institui un caz în care decretele șefului statului ar avea caracter normativ.

§Promulgarea legii

Natura juridică a decretului de promulgare nu suscită controverse în măsura în care acesta este concretizat de regulă într-un articol unic prin care se dispune publicarea în Monitorul Oficial, investind legea cu formulă executorie.

În cadrul promulgării, la polul opus față de situația României, președintele SUA are posibilitatea exercitării unui veto legislativ, veritabil instrument juridic, ce dispune de un caracter normativ (având forța juridică de a opri producerea oricărui efect al legii); singura posibilitate de a obliga președintele să promulge legea este un vot cu o majoritate calificată de 2/3 în fiecare cameră reprezentativă.¹⁵

În dreptul intern, problema referitoare la această atribuție este relevantă în contextul refuzului de promulgare: poate cere președintele examinarea legii sub aspectul constituționalității atât în fața Parlamentului cât și a CCR?¹⁶ Răspunsul este negativ, altă concluzie ducând la formarea unui blocaj

¹² Aceste articole instituie atribuțiile Președintelui în domeniul apărării și în situația stării de urgență sau de asediu, relevând aplicarea teoriilor circumstanțelor excepționale și a puterilor excepționale ale executivului în caz de pericol.

¹³ art. 4 lit. b pct. 2: "CSAT (...) la solicitarea Președintelui României, analizează și propune măsuri pentru: declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate"

art. 4 lit. c. pct. 2: "propune spre aprobare: măsurile necesare pentru apărarea și restabilirea ordinii constituționale"

¹⁴ Menționăm, cu titlu de exemplu: drepturile și libertățile fundamentale al căror exercițiu se restrânge, autoritățile militare și civile desemnate pentru executarea prevederilor decretului și competențele acestora

¹⁵ J. Gicquel, J-E Gicquel, Droit Constitutionnel et institutions politiques, 19^e édition, Montchrestien, Paris, 2003, pag. 269

¹⁶ A. Iorgovan, op. cit., pag. 306

instituțional. Soluția de compromis după cum este statuată în doctrină, este reprezentată de posibilitatea sesizării CCR cu aspecte de neconstituționalitate, iar Parlamentul pentru aspecte de oportunitate.¹⁷

Secțiunea a IV-a: Regimul și natura juridică ale actelor președintelui

Page | 7

Având în vedere faptul că problema caracterului individual sau normativ a fost tranșată în secțiunea a III-a, obiectul discuției rezidă în argumentarea regulii contrasemnării, dar și în stabilirea caracterului neconstituțional al deciziilor Președintelui României, ca acte distincte de decrete.

§Regula contrasemnării

Problematica referitoare la contrasemnarea actelor președintelui a suscitat ample controverse în doctrină, viziunea dihotomică a acestui aspect pornind de la formularea art. 100 alin. 2 din Constituție, dar și din interpretarea atribuțiilor președintelui.

Înainte de analiza textuală este necesară o mențiune referitoare la importanța contrasemnării decretelor președintelui în general, fapt ce atestă lipsa răspunderii șefului de stat și antrenează o eventuală răspundere a Guvernului (prin semnătura primului ministru).

Contrar unei opinii exprimate în doctrină¹⁸, considerăm pe deplin întemeiată regula contrasemnării. Prin interpretarea per a contrario a art. 100 alin. 2 se pot decela actele care nu necesită contrasemnare, dintre care precizăm: dizolvarea Parlamentului, revocarea sau numirea membrilor Guvernului, desemnarea candidatului pentru funcția de premier, numirea Guvernului după acordarea votului de încredere.

Aceste cazuri nu prevăd contrasemnarea pentru că fie nu este necesară, fie din cauze obiective aceasta nu poate fi acordată. Astfel, dizolvarea Parlamentului are ca premisă inexistența unui Guvern reinvestit (ci doar a unui guvern demisionar care poate îndeplini doar atribuții curente, fără să-și poată asuma răspunderea alături de președinte pentru dizolvarea Parlamentului); desemnarea candidatului pentru funcția de premier incumbă aceleași situații prezentate; numirea noului Guvern nu ar putea purta semnătura primului-ministru care astfel și-ar semna propria numire; revocarea/ suspendarea/ numirea membrilor Guvernului se realizează la propunerea primului-ministru nefiind necesară semnătura sa.

Cazurile rămase în care nu este necesară contrasemnarea sunt fie acte cu o frecvență redusă, fie acte care, chiar dacă prezintă o frecvență ridicată, nu posedă un caracter semnificativ în cadrul actelor președintelui (ori însăși legea prevede obligativitatea contrasemnării).

§Deciziile Președintelui României

În doctrină a fost larg exprimată opinia conform căreia președintele poate emite și alte acte juridice în afara decretelor, neexistând o interdicție expresă în acest sens;¹⁹ astfel, președintele are posibilitatea de a alege forma sa de activitate²⁰.

În ceea ce ne privește, raportat la fundamentul constituțional și legislativ actual, considerăm că deciziile Președintelui României au un caracter neconstituțional. Întreaga construcție a textului legii fundamentale ce vizează actele președintelui instituie decretele ca unică formă juridică de realizare a atribuțiilor șefului statului, orice alt act juridic creat prin lege adăugând fără temei la textul constituțional. Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, în mod judicios, nu prevede existența deciziilor ca acte ale președintelui, doar pentru ca acestea să fie

¹⁷ D. Apostol Tofan, *Drept Administrativ*, vol. 1, Ed. 2, Edit. C.H. Beck, București, 2008, pag. 123

¹⁸ E. Albu, *Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României*, *Curierul Judiciar* nr. 9/2006, pag. 90

¹⁹ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. VI, Universul Juridic, București, 2011, pag. 319; A. Iorgovan, *op. cit.*, pag. 323

²⁰ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol 2, Ed, Lumina Lex, București, 1998, pag. 281

instituite prin regulamentul de organizare și funcționare a administrației prezidențiale, aprobat chiar prin decizie. Astfel, Regulamentul creează o categorie de acte care, fără o existență anterioară în forma respectivă sunt folosite pentru aprobarea respectivului regulament. În concret, acest document instituie o nouă categorie de acte juridice, însă, în mod paradoxal, regulamentul este aprobat prin însăși actul nou instituit, fără ca decizia să fi intrat în vigoare ca act de plin drept.

Această nouă categorie de acte are o aplicabilitate definită prin chiar actul normativ anterior precizat, în sfera sa fiind cuprinse, cu titlu de exemplu, numirea directorilor de departament, înființarea comisiilor prezidențiale (art. 20), alte cazuri statuate de art. 19; totodată sunt întâlnite frecvent formulări precum ”în conformitate cu deciziile președintelui”, ”prezintă informații președintelui pentru adoptarea deciziei necesare” și alte asemenea.

Într-o considerație generală pe acest subiect putem conchide prin următoarele: decretele sunt singurele acte juridice ale președintelui în exercitarea atribuțiilor sale și orice alte mijloace folosite de acesta ce relevă un caracter juridic trebuie circumscrise fie actelor cu caracter intern (acte manageriale), fie instituite prin Constituție, ca o categorie de acte sui generis.

PARTEA A II-A

Concluzionând asupra aspectelor teoretice, putem purcede în fine la o analiză practică a actelor președintelui, vizând atât aspecte din realitatea concretă care au creat discuții în doctrină, cât și probleme care nu au fost într-atât abordate, dar ce conduc la veritabile judecăți de valoare.

§ *Decretul de revocare a decretului de grațiere*

În fapt, ulterior unui decret de acordare a grațierii individuale, Președintele României a emis un decret de revocare a celui dintâi, antrenând o serie de consecințe juridice. Câteva observații preliminare se impun.

Chiar dacă sub imperiul Legii nr. 29/1990 a contenciosului-administrativ existau controverse referitoare la supunerea decretelor președintelui la controlul în contencios-administrativ²¹, în contextul Legii nr. 554/2004 problema a fost tranșată, doctrina fiind unanimă în considerarea faptului că decretele prezidențiale, ca acte administrative, sunt de principiu susceptibile de control, sub rezerva celor ce intră sub sfera art. 5 din aceeași lege. Pe baza acestui articol s-a considerat că decretele contrasemnate de primul-ministru fac parte din categoria finelor de neprimire, constituind acte în raport cu Parlamentul²². Raționamentul susținut și de Înalta Curte de Casație și Justiție²³ afirmă că aceste acte intră într-un complex de raporturi, care presupun o angajare a răspunderii guvernului (pe temeiul lipsei responsabilității președintelui), ce la rândul său este investit cu votul de încredere al Parlamentului; ergo, în acest mecanism, decretele prezidențiale sunt acte ale executivului lato sensu în raport cu Parlamentul.

Soluția este de natură a nu oferi o rezolvare concretă speței în cauză, curtea declinând competența pe o argumentare extensivă a raporturilor dintre puterile centrale. Cu toate acestea, situația de fapt este cu mult mai complexă, întrucât decretul inițial de grațiere produsese deja efecte, instituind o serie de drepturi subiective asupra unei persoane; pe acest temei, analizând excepțiile de la principiul irevocabilității, într-o formulare judicioasă, se subliniază că în unele situații, stabilitatea complexului

²¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, editura All Beck, București, 2001, ediția a 4-a, pag. 322; R-N Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Cordial, Cluj-Napoca, 2004, pag 64; I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, editura Europa Nova, București, 1991, vol II, pag. 360

²² A. Iorgovan, *Regimul juridic al decretelor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora*, *Revista de Drept Public* 1/2005, pag. 64

²³ decizia 1840/2005 nepublicată

de drepturi este atât de ridicată încât legea, prin textul și scopul ei, ar lipsi autoritatea publică de puterea de a revoca actul respectiv.²⁴

Chiar dacă se poate susține existența unui control parlamentar al respectivelor acte (posibil prin însăși contrasemnare), soluția dispusă nu poate avea un caracter universal, întrucât nu putem neglija dimensiunea drepturilor subiective create în favoarea justițiabilului.

Page | 9

Pe aceeași linie argumentativă, revocarea fără temei a decretului de acordare a decorațiilor sau a gradelor militare prevăzute la art 94 lit. a și b din Constituție ar trebui, de principiu, supusă controlului în contencios, pentru a se asigura protecția veritabilă a drepturilor și libertăților cetățenești.

Cu toate acestea, decretul de revocare sau de suspendare a unui ministru, fiind un act care se încadrează prin excelență în sfera politicului și având un rol de modificare a organizării interne a guvernului, ar trebui să fie exceptat de la controlul instanțelor judecătorești. Cazurile prezentate sunt categoric diferite, situația ultimă prezentând însuși complexul de relații de natură politică între autoritățile publice centrale la care face referire ICCJ în decizia sa.

Având în vedere cele precizate și fără a ne pronunța asupra fondului, considerăm că instanța avea datoria de a se declara competentă în acea situație.

§Refuzul de acordare a gradului militar

În fapt, reclamantul LA consideră că în mod abuziv, după îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege²⁵, Președintele României nu i-a acordat gradul de general. Se pune astfel în discuție dacă, raportat la art 94 lit. b din Constituție, această atribuție a șefului de stat este fie exclusivă, fie o simplă procedură îndeplinită conform prevederilor legislative.

LA a atacat ordinul MAPN prin care se refuză înaintarea proiectului de decret către Președinte, răspunsul Administrației Prezidențiale fiind concretizat prin sesizarea CCR cu o excepție de neconstituționalitate; Curtea a pronunțat o soluție în favoarea șefului de stat²⁶: forma imperativă a textului legal intră în conflict cu dreptul, iar nu obligația președintelui de a acorda gradul de general așa cum este prevăzut în legea fundamentală.

Într-o manieră cu totul inedită, ICCJ, investită în aceeași cauză, la judecata în recurs, a admis cererea lui LA²⁷, în opinia Președintelui României contrar deciziei CCR și a textului de lege modificat în consecință. Motivarea Înaltei Curți s-a bazat pe aplicarea legii la momentul îndeplinirii condițiilor cerute de lege și a emiterii actului administrativ atacat. Pe cale de consecință, Curtea Constituțională a fost din nou sesizată cu o cerere de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională. Se precizează în decizia curții ca Președintele ICCJ susține temeinicia hotărârii pe baza autorității de lucru judecat, pe imposibilitatea modificării hotărârii și pe faptul că Președintele României, nefiind parte în cauză, se află oricum în situația unei hotărâri inopozabile. Faptul că, în concret, pe baza hotărârii ICCJ, LA a pus în executare hotărârea față de șeful de stat este hazardat, hotărârea producând efecte față de MAPN. În detrimentul deciziei CCR²⁸, apărarea este judicioasă. Hot. 2289/2007 nu incumbă obligația președintelui de a acorda gradul de general, ci impune MAPN de a transmite Președintelui României proiectul de decret pentru ca acesta din urmă, în conformitate cu decizia CCR, să își exercite dreptul de apreciere.

§Tardivitatea răspunsului Președintelui României prin decret

²⁴ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol II, ediția a 2-a, editura C.H.Beck, București, 2009, pag. 64

²⁵ art. 66 alin. (3) legea nr. 80/ 1995 privind statutul cadrelor militare

²⁶ Decizia 384/ 4 mai 2006, publ. în M.Of. 451 din 24.05.2006

²⁷ Hot. 2289/ 2 mai 2007, secția contencios-administrativ și fiscal, dosarul 34763/2/2005

²⁸ Decizia 1222/12 nov. 2008, publ. în M.Of 864 din 22.12.2008

O atribuție în directă legătură cu autoritatea judecătorească este cea a numirii/eliberării din funcție a magistraților. În esență, procedura vizează atestarea independenței judecătorilor și a procurorilor prin încredințarea garanțiilor independenței și a inamovibilității de către o autoritate fără apartenență politică.

Cu toate acestea, au existat controverse asupra gradului de apreciere de care dispune Președintele României în cadrul numirii/eliberării din funcție a magistraților.

În fapt, judecătoarea X, îndeplinind condițiile de pensionare, a continuat activitatea cu aprobarea Consiliului Superior al Magistraturii până la începerea urmăririi penale pentru fapte de corupție. În această situație, judecătoarea a depus Consiliului cererea de pensionare, aprobată de către CSM și trimisă președintelui pentru emiterea decretului de eliberare din funcție pe motiv de pensionare. Fără a răspunde solicitării pe o durată de doi ani, în ziua următoare rămânerei definitive a hotărârii de condamnare pentru luare de mită, șeful statului a emis decretul de demitere din funcție a judecătoarei X, pe motivul condamnării, fără drept de pensie, ignorând cererea inițială.

În acest context ne întrebăm: considerentele de oportunitate pe care s-a bazat șeful de stat pot ignora dispozițiile Legii nr. 554/2004 referitor la emiterea actelor administrative individuale într-un termen rezonabil? În cazul unui răspuns afirmativ, este corectă forma de soluționare a situației de către Președintele României?

De principiu, opinăm că șeful de stat nu poate interveni în cariera magistraților mai departe de litera legii, care circumscrie sfera atribuțiilor sale. În speță, nesoluționarea în termenul legal a cererii de pensionare de către președinte putea atrage controlul tăcerii Președintelui României în fața instanței de contencios (sub forma tardivității ca act administrativ asimilat), cu respectarea termenelor legale de sesizare a curții. Punerea sub urmărire penală a judecătoarei X nu poate constitui temei de oportunitate pentru amânarea emiterii decretului de eliberare din funcție, întocmai că pe această perioadă și până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare operează prezumția de nevinovăție în favoarea inculpatei.

Continuând argumentarea, considerăm că șeful de stat nu avea posibilitatea nici măcar să respingă cererea de pensionare; ne-am încadra într-un astfel de caz în situația unui refuz nejustificat din partea unei autorități publice, condițiile legale pentru pensionare fiind deja îndeplinite.

În extenso, considerăm că în cazul numirii magistraților, textul constituțional este neechivoc, art. 31 al Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor adăugând fără temei la dispozițiile legii fundamentale, conferind șefului de stat posibilitatea refuzului unei propuneri a CSM, o singură dată. Cu toate acestea, urmărind rațiunea legii, opinăm și în acest caz că neemiterea decretului de numire sau refuzul de a numi un magistrat în urma menținerii propunerii de către Consiliu deschide calea unei acțiuni în contencios-administrativ.

§Refuzul de numire a unui ministru

Într-o perioadă de "coabitare", posibilitatea apariției conflictelor juridice de natură constituțională între șeful statului și guvern este augmentată de fricțiunile politice existente la nivelul executivului bicefal.

Doctrina franceză²⁹, care a analizat perioadele de coabitare din Franța anilor 1986-1988/1993-1995 și-a propus să elucideze relațiile dintre președinte și premier, raporturile dintre aceștia, precum și soluțiile în cazul apariției unui blocaj instituțional.

Fără a putea sistematiza concepte ce emană de fapt din sfera politicului, doctrina și practica își bazează raționamentele pe acele precedente care emană în principal de la F. Mitterand, primul președinte supus unei situații de coabitare și cel care, prin modul de gestionare a evenimentelor, a impus o anumită autoritate în domeniu. În esență, Mitterand a considerat că, într-o astfel de perioadă,

²⁹ G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, op. cit, pag. 549

președintele nu poate refuza semnătura sau propunerile premierului, întrucât ar refuza însuși Parlamentul, "depozitarul legitimității democratice".³⁰

În anul 2008 regimul politic românesc descria o veritabilă situație de coabitare, președintele și primul-ministru făcând parte din grupuri politice distincte. În această conjunctură, la propunerea premierului de a numi o nouă persoană în funcția de Ministru al Justiției, Președintele României a oferit un răspuns negativ, refuzând propunerea. Problema a ajuns în fața CCR care a statuat asupra modului de soluționare a respectivului conflict.³¹

În drept, doua probleme sunt relevate de acest eveniment: trebuie analizată posibilitatea președintelui de a refuza o propunere, precum și în ce măsură premierul poate insista asupra nominalizării inițiale.

Discuția merită purtată asupra primului aspect, mai delicat prin natură. Ab initio trebuie menționat faptul că Președintele României nu are drept de veto, acest mecanism fiind specific sistemelor în care șeful de stat face parte dintr-un executiv monocefal. În pofida acestui lucru, fără a permite deci un refuz nemotivat (similar unui veto), președintele poate declina, o singură dată, propunerea primului-ministru. Opțiunea asupra unicității respingerii propunerii este judicioasă, în primul rând prin interpretarea extensivă realizată la nivelul art 77 alin. (2) din Constituție, iar în al doilea rând pentru a nu permite perpetuarea unui blocaj instituțional generat de inexistența numirii ministrului. Mai mult decât atât, Curtea statuează că premierul nu poate susține și a doua oară aceeași propunere. În atare condiții, spre deosebire de situația din Franța, jurisprudența română are o abordare pozitivistă asupra problemei, înlăturând echivocul generat de situație.

Este adevărat, așa cum menționează opinia separată formulată la decizia CCR, că soluția tinde să acorde o prerogativă sporită Președintelui României, departe de rolul său inițial avut în vedere de legiuitorul constituant în art. 85. Menționăm doar că optica asupra raporturilor dintre puteri este într-o continuă schimbare. Pe plan european se observă o creștere a puterii executive în detrimentul legislativului, în paralel cu o concentrare a puterii, la nivel intra-executiv, către unul dintre poli existenți, în funcție de regimul politic. Astfel că, în pofida unei reglementări echilibrate a Constituției revizuite, prin acele atribuții de acțiune deja detaliate, practica dovedeste o poziție superioară a președintelui în raport cu premierul, în cadrul puterii executive.

CONCLUZIE

Având în vedere cele prezentate, se poate observa o foarte crescută versatilitate a domeniului actelor președintelui, atât la nivel teoretic, cât și la nivel practic. Dinamica activității șefului de stat oferă o dublă perspectivă: în primul rând asupra evoluției raporturilor dintre puteri, însă și în ceea ce privește adaptabilitatea textului constituțional față de aceste schimbări.

În demersul nostru am încercat să surprindem esența unui domeniu vast, să reducem din punct de vedere analitic anumite concepte în continuă transformare. Un domeniu de frontieră în care politicul și juridicul colaborează, obiectul de studiu ales nu poate fi încorsetat, ci din contră trebuie interpretat mai mult prin prisma unui *sollen* al legii fundamentale decât prin textul propriu-zis al acesteia (*sein*). Pentru ca litera și spiritul legii să fie înțelese este imperios necesară intervenția juristului, atât a practicianului, cât și a teoreticianului. Numai o analiză combinată a sintezei celor două puncte de vedere rezultante vor putea contribui la realizarea unei veritabile hermeneutici asupra Actelor Președintelui.

³⁰ idem, pag. 550

³¹ Decizia 98/7 feb. 2008, publ. M.Of. 140/22.02.2008

Bibliografie:

1. Articole și studii:

- A. Iorgovan, Regimul juridic al decreteor prezidențiale și al răspunderii Președintelui României pentru emiterea acestora, *Revista de Drept Public* 1/2005
- E. Albu, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, *Curierul Judiciar* nr. 9/2006
- G. Vrabie, Rolul și funcțiile Președintelui României, *Revista de Drept Public* nr 2/1995

2. Tratatate și monografii:

- A. Iorgovan, *Tratat de Drept Administrativ, Vol. I, ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2005*
- G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper; *Droit Constitutionnel, 26^e édition, LGDJ, Paris, 1999*
- J. Waline, *Droit Administratif, Dalloz, 22^e édition, 2008, Paris, 2008*
- J. Gicquel, J-E Gicquel, *Droit Constitutionnel et institutions politiques, 19^e édition, Montchrestien, Paris, 2003*
- D. Apostol Tofan, *Drept Administrativ, vol. 1, Ed. 2, Edit. C.H. Beck, București, 2008*
- D. Apostol Tofan, *Drept Administrativ, vol. 2, Ed. 2, Edit. C.H. Beck, București, 2009*
- R-N Petrescu, *Drept administrativ, Editura Cordial, Cluj-Napoca, 2004*
- I. Deleanu, *Drept constituțional si instituții politice, vol II, editura Europa Nova, București, 1991*
- A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, editura All Beck, ediția a 4-a, București, 2001*
- V. Vedinaș, *Drept administrativ, Ed. VI, Universul Juridic, București, 2011*
- T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol 2, Ed, Lumina Lex, București, 1998*

3. Legislație și jurisprudență:

- Decizia CCR 384/ 4 mai 2006, publ. în M.Of. 451 din 24.05.2006
- Decizia CCR 1222/12 nov. 2008, publ. în M.Of 864 din 22.12.2008
- Hot. ICCJ 2289/ 2 mai 2007, secția contencios-administrativ și fiscal, dosarul 34763/2/2005
- Decizia CCR 98/7 feb. 2008, publ. M.Of. 140/22.02.2008
- Arrêt Rubin de Servens, CE, Ass., 2 mars 1962
- Decizia ICCJ 1840/2005 nepublicată
- Constituția României 8 dec. 1991, revizuită în 2003
- Legea nr. 80/ 1995 privind statutul cadrelor militare publ. Monitorul Oficial, Partea I nr. 155 / 20 iulie 1995
- Legea 415/ 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, publ. în M.Of. nr. 494/10 iul. 2002
- OUG 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență publ. M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999, aprobată prin legea 453/2004 publ M. Of. 1052/12 nov. 2004
- Legea 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată, M. Of. 210/25 apr. 2001