

**DECIZIA Nr.63**  
**din 8 februarie 2017**

**referitoare la cererile de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cereri formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de Președintele României**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.145 din 27.02.2017**

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află examinarea cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cerere formulată de președintele Consiliului Superior al Magistraturii. Sesizarea se întemeiază pe prevederile art.146 lit.e) din Constituție și ale art.11 alin.(1) pct.A lit.e), ale art.34, 35 și 36 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Cererea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.1.156 din 1 februarie 2017 și formează obiectul Dosarului nr.349E/2017.

2. Președintele Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.216 alin.(1) din Codul de procedură civilă, coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, declară deschise lucrările ședinței de judecată.

3. La apelul nominal răspund părțile, pentru Consiliul Superior al Magistraturii, doamnele consilier Laura Cristina Carcia și Ana-Maria Coculescu, pentru Senatul României, domnul senator Șerban Nicolae, iar pentru Camera Deputaților, domnul deputat Eugen Nicolicea. Lipsește reprezentantul Guvernului, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

4. Președintele dispune a se face apelul și în Dosarul nr.359E/2017, având ca obiect cererea formulată de Președintele României, prin care s-a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra existenței unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte. Sesizarea se întemeiază pe prevederile art.146 lit.e) din Constituție și ale art.11 alin.(1) pct. A lit.e), ale art.34, 35 și 36 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Cererea a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.858 din 26 martie 2015.

5. La apelul nominal răspund părțile, pentru Consiliul Superior al Magistraturii, doamnele consilier Laura Cristina Carcia și Ana-Maria Coculescu, pentru Senatul României, domnul senator Șerban Nicolae, iar pentru Camera Deputaților, domnul deputat Eugen Nicolicea. Lipsește reprezentantul Guvernului, față de care procedura de citare este legal îndeplinită. În sala de dezbateri este prezent și reprezentantul Președintelui României, autor al sesizării în Dosarul nr.359E/2017, invitat în temeiul art.52 alin.(3) din Legea nr.47/1992, consilierul prezidențial, doamna Simina Tănăsescu.

6. Curtea, având în vedere identitatea de obiect a cererilor formulate în dosarele sus-menționate, din oficiu, pune în discuție conexarea Dosarului nr.359E/2017 la Dosarul nr.349E/2017.

7. Părțile prezente sunt de acord cu conexasia dosarelor. Curtea, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, dispune conexasia Dosarului nr.359E/2017 la Dosarul nr.349E/2017, care a fost primul înregistrat.

8. Președintele Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.216 alin.(2) din Codul de procedură civilă, coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, acordă cuvântul reprezentantelor Consiliului Superior al Magistraturii care solicită să se constate existența unor conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, determinate de adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală. Independent de adoptarea de către Guvernul României a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.14/2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, conflictele juridice de natură constituțională ce fac obiectul sesizărilor Curții Constituționale s-au produs, astfel încât se solicită a fi constatate de către instanța de contencios constituțional.

9. În acest context, reprezentanta Consiliului Superior al Magistraturii arată că, deși în preambulul actului normativ urgența și situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată au fost motivate prin invocarea necesității asigurării conformității dispozițiilor Codului penal și ale Codului de procedură penală cu unele decizii ale Curții Constituționale, modificările aduse prin acest act normativ analizat depășesc sfera modificărilor impuse de deciziile Curții Constituționale, așa cum s-a motivat pe larg în cuprinsul sesizării. În concret, prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, fără a fi îndeplinită cerința constituțională vizând existența unor „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, Guvernul României a nesocotit cerințele impuse de art.115 alin.(4) din Legea fundamentală, fiind de menționat, în acest sens, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, prin care s-a reținut că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Or, invocarea deciziilor nr.405/2016, nr.586/2016 și nr.614/2016 ale Curții Constituționale nu justifică urgența, deoarece aceste decizii au caracter interpretativ, astfel că organele judiciare pot realiza transpunerea lor în mod direct în activitatea de judecată, fără a fi necesară o intervenție legislativă urgentă.

10. În ce privește necesitatea transunerii Directivei 2016/343/UE, se arată că, potrivit art.14 alin.(1) din această reglementare, statele membre trebuie să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prevederilor acesteia, până la 1 aprilie 2018. Modificarea cadrului legislativ în regim de urgență a realizat o gravă vătămare a intereselor legitime publice și a afectat echilibrul puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, deoarece nu s-a bazat pe rezultatul unor analize obiective care să identifice nevoia socială imperioasă pentru dezincriminarea unor infracțiuni. În materia legiferării, Parlamentul are plenitudine de competență, Guvernul dobândind această abilitare doar în condițiile restrictive prevăzute de Constituție: existența unei situații extraordinare și a urgenței reglementării, care în situația dedusă analizei nu au fost îndeplinite.

11. Pe de altă parte, raporturile constituționale dintre autoritățile publice se caracterizează prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibru prin colaborare și control, prin intermediul unor mecanisme prevăzute tot de lege. Atributul Consiliului de a aviza actele normative, în temeiul art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, care prevede că „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”, este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat. Modalitatea în care Ministerul Justiției a înțeles să parcurgă procedura de avizare, adoptând actul în aceeași zi în care a solicitat avizul, denotă nesocotirea mecanismelor de realizare a echilibrului puterilor în stat.

12. Față de cele menționate, reprezentanta Consiliului Superior al Magistraturii solicită admiterea cererii și pronunțarea unei decizii prin care să se constate existența atât a conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea legiuitoare, cât și a conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea judecătorească, precum și dispunerea măsurilor pe care Curtea Constituțională le va socoti necesare și utile pentru restabilirea ordinii constituționale, care trebuie să existe între autoritățile statului.

13. În continuare, președintele Curții Constituționale dă cuvântul reprezentantului Președintelui României, autor al sesizării în Dosarul nr.359E/2017, care face precizarea că aspectele învederate instanței constituționale cu privire la conflictul juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea legiuitoare constituie critici formulate din perspectiva competenței autorității care a legiferat, iar nu critici de neconstituționalitate a actului normativ în sine. Astfel, Guvernul are competența

pleneră de reglementare secundară, inerentă activității executive. Legiferarea primară delegată se poate realiza doar în condițiile prevăzute de Constituție, în temeiul unei legi de abilitare adoptate de Parlament sau în temeiul art.115 alin.(4) din Constituție, dacă există o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată. Legiferarea delegată se realizează sub control parlamentar și este expresia unei competențe de atribuire, excepționale. Din analiza modalității de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 nu rezultă respectarea dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție, întrucât Guvernul nu a justificat îndeplinirea cerințelor constituționale referitoare la competența sa de legiferare primară.

14. Reprezentantul Președintelui României susține că Curtea Constituțională trebuie să constate că a existat un conflict juridic între autoritatea executivă și autoritatea legiuitoare și să stabilească jaloanele în cadrul cărora Guvernul poate legifera, atâta timp cât persistă o stare de incertitudine cu privire la existența, pe viitor, a unor efecte juridice ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, aflată în procedură decizională parlamentară, alături de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/2017, act normativ abrogator, aflat de asemenea în procedura de aprobare a Parlamentului.

15. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, reprezentantul Președintelui României apreciază că, în stabilirea existenței conflictului, ceea ce prezintă relevanță juridică nu este analiza respectării procedurii legislative, ci cooperarea loială dintre autoritățile publice implicate în această procedură. Astfel, recurgerea la procedura avizării doar în mod formal nu dă posibilitatea decidentului care solicită avizul de a lua cunoștință de opinia celui cărui a s-a solicitat avizul, astfel că nu există un dialog real, o colaborare loială între autoritățile publice implicate în procedura elaborării unui act normativ. Prin urmare, și în acest caz a existat un conflict juridic întemeiat pe ignorarea principiului cooperării loiale care ar trebui să guverneze raporturile dintre autoritatea executivă și autoritatea judecătorească.

16. Președintele Curții Constituționale invită să ia cuvântul pe reprezentatul Camerei Deputaților, domnul deputat Eugen Nicolicea. În ceea ce privește pretinsul conflict juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, acesta afirmă că nici legea, nici Constituția nu prevăd, în cadrul procedurii de legiferare, existența unui aviz conform, obligatoriu al Consiliului Superior al Magistraturii. Mai mult, prin Decizia Curții Constituționale nr.3 din 15 ianuarie 2014, a cărei argumentație este aplicabilă întrutotul situației de față, instanța constituțională a stabilit sfera actelor normative care necesită avizarea Consiliului, extinderea competenței acestei autorități cu privire la actele de modificare a Codului penal sau a Codului de procedură penală fiind una arbitrară. Concluzia este că nu a existat niciun conflict juridic între cele două autorități publice sub aspectul respectării procedurii de elaborare și adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.

17. Referitor la pretinsul conflict de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul, pe de altă parte, reprezentatul Camerei Deputaților susține că acesta nu a existat, Guvernul îndeplinind o atribuție prevăzută expres de norma constituțională cuprinsă în art.115 alin.(4). Arată, de asemenea, că argumentele privind neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 nu pot fi analizate în cadrul procedurii soluționării conflictului juridic de natură constituțională, incertitudinile invocate cu privire la efectele juridice ale actului normativ nu cad în competența de analiză a instanței constituționale, iar cooperarea loială între instituțiile statului nu înseamnă o conduită prietenoasă, ci, în primul rând, respectarea legilor și a competențelor fiecărei autorități.

18. În fine, președintele Curții Constituționale acordă cuvântul reprezentantului Senatului României, domnul senator Șerban Nicolae. Acesta susține că nu a existat niciun element care să determine existența unui conflict juridic de natură constituțională în care Parlamentul României să fie parte, motiv pentru care reprezentanții acestuia nu au sesizat instanța constituțională. De altfel, prin sesizările înregistrate pe rolul Curții se invocă un pretins conflict juridic pe calea unei excepții improprie de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017. Opiniile sau avizele formulate în procedura de elaborare și adoptare a actelor normative, cu toate că pot avea o înrăurire importantă în această procedură, nu pot înfrânge competența autorității legiuitoare de a adopta actele normative. *Ad similibus*, sunt chiar deciziile Curții Constituționale, *recte* Decizia nr.405/2016 prin care instanța constituțională a decis neconstituționalitatea dispozițiilor art.297 alin.(1) din Codul penal într-o anumită interpretare, deși toate punctele de vedere ale autorităților abilitate de lege să formuleze opinii în procedura decizională desfășurată în fața Curții Constituționale au opinat în sensul constituționalității dispozițiilor legale criticate.

19. În realitate, scopul urmărit de autorii sesizărilor adresate Curții Constituționale în cauzele prezente este limitarea competențelor de legiferare ale Guvernului, care ar trebui să fie constrâns să adopte acte normative doar după consultarea obligatorie și prealabilă a altor instituții și după obținerea

aprobării acestora cu privire la reglementările preconizate, fapt considerat de reprezentantul Senatului României ca fiind inadmisibil.

20. În ceea ce privește susținerea potrivit căreia modificarea dispozițiilor din Codul penal și din Codul de procedură penală pe calea ordonanței de urgență ar fi putut atrage o serie de consecințe grave pentru activitatea instanțelor judecătorești, reprezentantul Senatului României arată că același efect asupra activității organelor judiciare îl au deciziile Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale și care au caracter general obligatoriu de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, Partea I. Un caz particular îl reprezintă Decizia nr.405/2016, ale cărei efecte asupra conținutului normativ al art.297 alin.(1) din Codul penal au creat un blocaj la nivelul instanțelor judecătorești, care au ezitat să mai pronunțe hotărâri judecătorești întemeiate pe aceste dispoziții. Acesta este motivul pentru care legiuitorul delegat a intervenit stabilind, printre altele, noul conținut al infracțiunii de abuz în serviciu, lăsând în sarcina Parlamentului verificarea condițiilor în care a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017. Într-un atare context, Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României își arogă competențe care aparțin în mod exclusiv Parlamentului și Guvernului, stabilind limite ale legiferării de natură a bloca dreptul Parlamentului de a se pronunța asupra proiectelor de lege privind aprobarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

21. În ceea ce privește caracterul obligatoriu sau conform al avizelor pe care diferite instituții sunt competente să îl emită în procedura de elaborare a actelor normative, reprezentantul Senatului României susține că acesta nu poate fi reglementat decât prin normele constituționale. Cu alte cuvinte, orice subiect de drept abilitat să inițieze o procedură legislativă sau să intervină în această procedură prin emiterea de avize nu își poate exercita competențele decât în limitele stabilite de Constituție, fără a încălca atribuțiile autorității legiuitoare, singura în măsură să decidă cu privire la oportunitatea și conținutul legiferării.

22. În fine, se mai arată că dacă s-ar admite ideea că un act normativ emis cu nerespectarea procedurilor constituționale poate determina incidența răspunderii penale a persoanelor implicate în procedura de emitere, avizare sau adoptare, ar însemna că toate deciziile Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale pot constitui temeiul deschiderii unor dosare penale, ceea ce este inadmisibil într-un stat guvernat de principiul separației puterilor și de principiul preeminenței dreptului.

23. În concluzie, reprezentantul Senatului României apreciază că nu a existat niciun conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte.

24. La finalul ședinței de dezbateri, se prezintă în fața instanței domnul Claudiu Teodorescu, secretar general în cadrul Ministerului Justiției, dar, întrucât nu are împuternicirea de a reprezenta Guvernul, care este parte în conflictele juridice deduse judecării Curții, nu poate formula apărări sau pune concluzii în fața instanței constituționale.

25. Președintele Curții Constituționale, având în vedere dispozițiile art.394 alin.(1) din Codul de procedură civilă coroborate cu cele ale art.14 din Legea nr.47/1992, declară dezbaterile închise.

#### CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

26. Prin Cererea cu nr.2.702 din 1 februarie 2017, **președintele Consiliului Superior al Magistraturii a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra existenței unor conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte.**

27. În motivarea sesizării, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii expune argumentele care susțin existența celor două conflicte juridice invocate. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, potrivit definiției date conflictului juridic de natură constituțională între autorități prin Decizia Curții Constituționale nr.53/2005, se observă că acestea i se circumscrie și ipoteza în care una dintre puteri își atribuie puterile, atribuțiile sau competențele altei autorități, fără a avea o abilitare constituțională efectivă. Or, tocmai acestei ipoteze i se circumscrie acțiunea Guvernului României, care, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, fără a fi îndeplinită cerința constituțională vizând existența unor „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”, a nesocotit competența autorității legiuitoare stabilită de art.73 alin.(1) și alin.(3) lit.h) din Constituția României, republicată, și a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat consacrat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală. Chiar dacă Guvernul României este abilitat de dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție să adopte ordonanțe de urgență, competențele acestuia de a reglementa în

domeniul legii organice sunt limitate exclusiv la situațiile extraordinare pe care chiar reglementarea constituțională în discuție le circumstanțiază explicit.

28. În acest context, președintele Consiliului Superior al Magistraturii arată că, deși s-a invocat necesitatea asigurării conformității dispozițiilor Codului penal și ale Codului de procedură penală cu unele decizii ale Curții Constituționale, multe dintre modificările aduse prin acest act normativ depășesc sfera modificărilor impuse de deciziile Curții Constituționale. Relevante sunt, în acest sens, modificările și completările operate în privința infracțiunii de *abuz în serviciu*, prevăzute în art.297 din Codul penal, care excedează demersurile normative impuse de punerea în acord a legislației penale cu Decizia Curții Constituționale nr.405/2016, modificarea reglementării infracțiunii de *conflict de interese*, prevăzute la art.301 din Codul penal, care nu vizează clarificarea sintagmei „raporturi comerciale” din cuprinsul acestor dispoziții în conformitate cu Decizia Curții Constituționale nr.603/2015, ci eliminarea ei și a altor ipoteze de incidență a acestor dispoziții, abrogarea art.298 din Codul penal care reglementa infracțiunea de neglijență în serviciu, precum și completarea art.290 alin.(2) din Codul de procedură penală referitor la *denunț*.

29. Autorul sesizării apreciază că toate aceste intervenții legislative nu sunt fundamentate din perspectiva punerii în acord a textelor cu vreo decizie de neconstituționalitate și nici nu a fost justificată urgența acestora în vreun alt fel. Deși dezincriminarea sau incriminarea unei fapte ține de politica penală a statului, calea prin care aceasta se realizează trebuie să fie conformă cu exigențele Legii fundamentale. Or, din această perspectivă, dezincriminarea infracțiunii de „*Neglijență în serviciu*”, prevăzute în art.298 din Codul penal, sau incriminarea infracțiunii de „*Consum de alcool sau de alte substanțe ulterior producerii unui accident de circulație*”, în cuprinsul art.336<sup>1</sup> din Codul penal, printr-o ordonanță de urgență, nu respectă cerințele constituționale ale art.115 alin.(4) și, prin urmare, nesocotește competențele autorității legiuitoare, statuate prin art.73 alin.(1) și alin.(3) lit.h) și art.1 alin.(4) din Legea fundamentală.

30. Față de cele menționate, președintele Consiliului Superior al Magistraturii susține că sunt îndeplinite condițiile existenței unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă, reprezentată în cauză de către Guvernul României, pe de-o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Parlamentul României, pe de altă parte, generat de arogarea de către Guvern a competenței de legiferare în domeniul legii organice în alte situații decât cele premise de dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată.

31. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, autorul sesizării invocă dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție, care cuprind obiectivele fundamentale ale statului român, iar, așa cum Curtea Constituțională a statuat în practica sa, una dintre condițiile realizării acestor obiective o constituie „buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale”. Același articol prevede, la alin.(4), că statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor, raporturile constituționale dintre autoritățile publice caracterizându-se prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibru prin colaborare și control, prin intermediul unor mecanisme prevăzute tot de lege. Unul dintre aceste mecanisme este instituit prin art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, care prevede că „Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”. Codul penal și Codul de procedură penală sunt incontestabil acte normative care privesc activitatea autorității judecătorești, care trebuie transmise Consiliului pentru avizare. De altfel, chiar Ministerul Justiției a trimis, la avizare, în după-amiaza zilei de 31 ianuarie 2017, două proiecte de acte normative care vizau aceleași modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală, unul fiind un proiect de ordonanță de urgență, iar celălalt, un proiect de lege.

32. În îndeplinirea competențelor ce revin instituțiilor care exercită atribuțiile puterilor enumerate de art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, acestea trebuie să respecte prevederile legale și să își dimensioneze demersurile în funcție de atribuțiile fiecăreia și de specificul activității lor. Atributul Consiliului de a aviza actele normative care privesc activitatea autorității judecătorești este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat. Așa fiind, modalitatea în care Ministerul Justiției a înțeles să parcurgă procedura de avizare, punând, practic, pe avizator, în imposibilitatea de a decide asupra proiectelor de acte normative, trimițând către Consiliu nu mai puțin de 4 proiecte de acte normative deosebit de importante (pe lângă cele două menționate anterior, fiind transmise alte două proiecte de lege), deși ședința de Guvern s-a derulat într-un interval de timp care nu permitea nicio analiză a acestora, înseamnă o nesocotire a mecanismelor de realizare a echilibrului puterilor în stat.

33. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii arată că, pentru îndeplinirea atribuției referitoare la soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, Curtea realizează,

În toate cazurile, o analiză a conduitei părților sub aspectul îndeplinirii competențelor conform prevederilor constituționale. Or, în situația expusă, atitudinea Ministerului Justiției, ca parte a executivului, dar și a Guvernului, în întregul său, care a adoptat actul normativ fără să constate că nu există avizele necesare și fără să se fi permis avizatorilor analiza proiectului de act normativ într-un termen rezonabil, reprezintă o conduită care nu poate să rămână nesancționată de către Curtea Constituțională. Spre deosebire de alte situații analizate anterior de Curte, felul în care reprezentanții executivului au ascuns intenția reală, prin trimiterea către Consiliu a două tipuri de acte normative având același obiect, în aceeași zi în care urma să se desfășoare ședința de Guvern în care se adopta ordonanța de urgență criticată, constituie argumente în sensul deturnării tuturor mecanismelor legale prin care se asigură separația și echilibrul puterilor în stat și reprezintă o amenințare la adresa statului de drept, democratic, expres prevăzută de art.1 alin.(3) din Constituție.

34. În continuare, autorul sesizării susține că modificarea dispozițiilor din Codul penal și din Codul de procedură penală pe calea ordonanței de urgență atrage o serie de alte consecințe pentru activitatea instanțelor judecătorești, în special legate de momentul intrării sale în vigoare. Astfel, potrivit art.III alin.(2) din actul normativ, acesta intră în vigoare de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția prevederilor art.I, care intră în vigoare la 10 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I. Or, aceste prevederi sunt de natură a crea serioase dificultăți în realizarea actului de justiție, prin intervalul extrem de scurt în care judecătorii vor trebui să analizeze incidența dispozițiilor actului normativ în cauzele judecate definitiv și să le dea eficiență juridică. Aceasta cu atât mai mult cu cât prin actul normativ, pe lângă dezincriminarea în integralitate a unor infracțiuni (cum este cazul infracțiunii de neglijență în serviciu prevăzută la art.298 din Codul penal), s-a procedat și la o dezincriminare „parțială” a unor infracțiuni, în sensul că au fost eliminate din conținutul normativ al acestora unele ipoteze de incriminare. În conformitate cu dispozițiile ordonanței de urgență, judecătorul delegat va trebui să analizeze într-un termen extrem de scurt dacă se impune sau nu sesizarea instanței competente, în cauzele judecate definitiv, pentru stabilirea incidenței dispozițiilor art.4 din Codul penal referitoare la aplicarea legii penale de dezincriminare ori ale art.6 referitoare la aplicarea legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei.

35. Sub aceste aspecte, autorul sesizării susține că, în măsura în care modificările aduse Codului penal ar fi fost operate în procedura legislativă obișnuită sau chiar în procedura legislativă de urgență la care se referă art.76 alin.(3) din Constituție, autoritatea judecătorească nu ar mai fi fost împiedicată să își exercite atribuția constituțională de înfăptuire a justiției, în condițiile impuse de regulile unui stat de drept.

36. Pentru toate aceste motive, președintele Consiliului Superior al Magistraturii solicită admiterea cererii și pronunțarea unei decizii prin care să se constate existența atât a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă și autoritatea judecătorească, precum și dispunerea măsurilor pe care Curtea Constituțională le va socoti necesare și utile pentru restabilirea ordinii constituționale care trebuie să existe între autoritățile statului.

37. Din această perspectivă, un remediu efectiv pentru restabilirea ordinii constituționale referitoare la competențele autorităților publice în materia legiferării îl constituie lipsirea actului normativ adoptat de Guvernul României, cu depășirea competențelor normative prevăzute de Legea fundamentală, de orice efect juridic, ca act care nu poate genera, modifica sau stinge raporturi juridice conform intenției autorului.

38. Prin Cererea cu nr.CP1/213 din 2 februarie 2017, **Președintele României a solicitat Curții Constituționale să se pronunțe asupra existenței unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte.**

39. **În motivarea sesizării** Președintele României arată că, la data de 31 ianuarie 2017, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.92 din 1 februarie 2017, prin adoptarea acestui act exercitându-și competența de a adopta acte normative cu putere de lege cu încălcarea cadrului constituțional privind delegarea legislativă. Astfel, potrivit art.61 alin.(1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării. De asemenea, potrivit art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul poate emite ordonanțe pe baza unei legi de abilitare adoptate de Parlament și poate emite ordonanțe de urgență în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.

40. Analizând dispozițiile constituționale mai sus menționate rezultă că în sistemul constituțional românesc Parlamentul dispune de plenitudine de competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată numai în condițiile strict prevăzute de Constituție. *Per a contrario*, arată Președintele României, ori de câte ori Guvernul emite ordonanțe cu încălcarea normelor constituționale își exercită abuziv competența de legiferare.

41. În jurisprudența constituțională, analiza îndeplinirii condițiilor de emitere a ordonanțelor de

urgență a fost privită atât prin raportare la criteriul material, al conținutului actului normativ de legislație delegată, cât și prin raportare la criteriul formal, al exigențelor legate de competențele decizionale ce pot fi delegate și procedura prin care se realizează delegarea. Formal, legiuitorul delegat nu poate interveni decât dacă se află în prezența unei situații extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată și pentru care trebuie să furnizeze motivația urgenței în cuprinsul respectivei ordonanțe de urgență. Acestea sunt, în primul rând, aspecte ce țin de competența de legiferare și de modul în care Guvernul înțelege să-și exercite această competență delegată. Respectarea limitelor impuse competenței Guvernului în emiterea unei ordonanțe de urgență se realizează prin raportarea celor trei elemente sus-menționate, și anume situația extraordinară, urgența reglementării și motivarea urgenței, la realitatea concretă care a generat emiterea actului de legislație delegată, sens în care autorul sesizării face trimitere la jurisprudența Curții Constituționale în materie.

42. Or, Președintele României susține că, din analiza conținutului preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, nu rezultă existența elementelor de drept și de fapt ale situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată. Acest aspect este, de altfel, semnalat și prin Avizul nr.61 din 31 ianuarie 2017 emis de Consiliul Legislativ. Punerea de acord a unor dispoziții din Codul penal, respectiv din Codul de procedură penală, declarate neconstituționale cu deciziile instanței constituționale reprezintă principala justificare a emiterii ordonanței de urgență. Aceasta reprezintă o necesitate de necontestat, nu însă și o situație imprevizibilă, care s-ar abate de la regulile sau așteptările obișnuite, de natură să periclitizeze interesul public și să justifice constrângerea Guvernului de a acționa prin ordonanță de urgență și de a se substitui astfel în competența generală de legiferare a Parlamentului. Chiar și în ipoteza în care punerea în acord a Codului penal și a Codului de procedură penală cu deciziile instanței constituționale ar fi apreciată ca reprezentând o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, rămâne în afara oricărei motivații constituționale depășirea acestui obiect de reglementare.

43. Mai mult, autorul sesizării arată că în perioada 9—31 ianuarie 2017, cele două Camere ale Parlamentului au fost convocate în sesiune extraordinară și, prin urmare, la data declanșării procedurii de consultare publică asupra proiectului actului normativ în discuție, Parlamentul se afla în activitate. De aceea, motivarea din cuprinsul preambulului ordonanței de urgență, potrivit căreia o eventuală legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedură legislativă, nu ar fi de natură să înlăture de îndată consecințele negative, este neîntemeiată, întrucât proiectul de act normativ putea fi adoptat de Parlament chiar în acest interval scurt de timp, în procedură de urgență. Parlamentul, înțelegând necesitatea reglementării cu maximă celeritate a unor acte normative deosebit de importante, a adoptat în trecut legi, în intervale de timp deosebit de scurte, exemplu fiind Legea nr.1/2017 privind eliminarea unor taxe și tarife, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, care, promovată prin inițiativă parlamentară, a parcurs, de la momentul depunerii în Parlament și până la adoptare, un interval de timp de 15 zile.

44. De asemenea, se susține că, potrivit art.III alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, aceasta intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția prevederilor art.I, care urmează să intre în vigoare în 10 zile de la acest moment. Or, instituirea unui termen pentru intrarea în vigoare demonstrează existența conflictului juridic de natură constituțională fără echivoc, delegarea legislativă fiind exercitată arbitrar pentru reglementarea unei situații care nu este extraordinară și urgentă.

45. Pentru toate aceste argumente, Președintele României apreciază că prin adoptarea ordonanței de urgență, al cărei conținut se îndepărtează atât de la necesitatea unei reacții prompte, în vederea apărării unui interes public, cât și de la argumentele prezentate în preambul, Guvernul a acționat abuziv, arogându-și competențe pe care Constituția nu i le stabilește, întrucât delegarea legislativă nu poate conferi Guvernului o competență generală de legiferare, de care nu dispune decât Parlamentul.

46. Pe de altă parte, Președintele României arată că, expresie a principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat, proiectele anumitor acte normative, cum sunt și ordonanțele de urgență, trebuie să fie avizate de unele autorități și instituții publice. Astfel, în funcție de obiectul de reglementare, proiectele de lege și propunerile legislative, precum și ordonanțele de urgență, sunt supuse avizării Consiliului Concurenței, Curții de Conturi, Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Consiliului Economic și Social, Autorității Electorale Permanente etc., după caz. Potrivit art.133 din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. În realizarea acestui rol, potrivit art.134 alin.(4), Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică. De aceea, în cazul inițiativelor legislative ce vizează activitatea autorității judecătorești, potrivit art.38 din Legea nr.317/2004, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii are competența de a aviza aceste proiecte de acte normative, competență ce își are izvorul în textul constituțional.

47. La data de 31 ianuarie 2017, Ministerul Justiției a transmis către Consiliul Superior al

Magistraturii, spre avizare, proiectul de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală. În seara aceleiași zile, Guvernul a adoptat și imediat a publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, această ordonanță de urgență, deși Consiliul Superior al Magistraturii a făcut public faptul că Plenul său se va reuni în ședință în dimineața zilei următoare. Or, atribuția de avizare a proiectelor de acte normative de către instituțiile publice, cu atât mai mult cu cât aceasta izvorăște din Constituție, nu este una pur formală și nici nu trebuie înțeleasă în sensul că simpla solicitare a avizului este suficientă pentru a fi considerată îndeplinită cerința constituțională. Nimeni nu pune la îndoială dreptul inițiatorului de a promova un act normativ, însă procedând într-o asemenea manieră Guvernul a împiedicat Consiliul Superior al Magistraturii să realizeze o atribuție constituțională.

48. În concluzie, autorul sesizării consideră că decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017 fără avizul Consiliului Superior al Magistraturii denotă o conduită neloială față de Constituție, care a afectat buna funcționare a unei alte autorități publice constituționale.

49. Dintr-o altă perspectivă, Președintele României învederează Curții Constituționale că intenția Guvernului de a promova prin ordonanță de urgență modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală a dat naștere unor puternice reacții critice din partea societății civile, încă din momentul aflării acesteia. Aceste opinii converg către ideea că intervențiile legislative preconizate nu sunt oportune și vin în contradicție cu principiile democratice ale statului de drept. Considerând că unele dintre modificările preconizate au legătură directă cu eforturile României depuse în combaterea fenomenului corupției, la data de 24 ianuarie 2017, Președintele României a inițiat procedura de organizare a unui referendum de interes național pe tema continuării luptei împotriva corupției și a asigurării integrității funcției publice, solicitând consultarea Parlamentului care, potrivit Legii nr.3/2000, are un termen de 20 de zile pentru a formula un punct de vedere. În contextul iminenței exercitării în mod direct a suveranității naționale de către corpul electoral prin referendum și în condițiile în care autoritățile publice, inclusiv Guvernul, sunt obligate să ia în considerare și să identifice modalitățile de punere în practică a voinței exprimate de popor, decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017 reprezintă o conduită abuzivă a acestuia, ce urmărește obținerea unor efecte penale mai favorabile înainte ca poporul să aibă posibilitatea să se exprime, și goleşte de conținut punctul de vedere al Parlamentului pe care acesta trebuie să-l exprime potrivit art.90 din Constituție.

50. Pentru toate argumentele expuse mai sus, Președintele României solicită Curții Constituționale să constate existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, determinat de decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală cu depășirea competențelor stabilite de Legea fundamentală. De asemenea, solicită Curții să constate că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 a fost adoptată cu nerespectarea prevederilor constituționale și, în consecință, să dispună măsurile necesare restabilirii ordinii constituționale în sensul lipsirii de efecte a actului normativ menționat.

51. În conformitate cu dispozițiile art.35 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cererea a fost comunicată Guvernului, Consiliului Superior al Magistraturii, Camerei Deputaților și Senatului, pentru a prezenta **punctele lor de vedere** asupra conținutului conflictului juridic de natură constituțională și a eventualelor căi de soluționare a acestuia.

52. **Consiliul Superior al Magistraturii** a transmis, prin Adresa nr.2.702/2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.343 din 7 februarie 2017, punctul său de vedere în care arată că menține în totalitate argumentele expuse pe larg în cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea judecătorească reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, cerere transmisă Curții Constituționale de către președintele Consiliului, și, de asemenea, achiesează la cererea formulată de către Președintele României.

53. În acest context, reiterează că, deși în preambulul actului normativ, urgența și situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată au fost motivate prin invocarea necesității asigurării conformității dispozițiilor Codului penal și ale Codului de procedură penală cu unele decizii ale Curții Constituționale, modificările aduse prin acest act normativ analizat depășesc sfera modificărilor impuse de deciziile Curții Constituționale. Consiliul Superior al Magistraturii face trimitere și la jurisprudența anterioară a Curții Constituționale, potrivit căreia „incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de principiile, valorile și exigențele constituționale” (Decizia nr.683 din 19 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.47 din 20 ianuarie 2015 și Decizia nr.54 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257



din 17 aprilie 2015). Tot în același sens, Curtea Constituțională a subliniat că marja de apreciere a legiuitorului, atunci când pune în discuție limitarea unui drept constituțional sau nesancționarea încălcării unor relații sociale ce ar avea drept consecință existența unei amenințări cu privire la instituțiile statului de drept, democrație, drepturile omului, echitatea și justiția socială, este una limitată, fiind supusă unui control strict al Curții Constituționale (Decizia nr.603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 13 noiembrie 2015 și Decizia nr.2 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014).

54. Față de cele menționate, Consiliul apreciază că sunt îndeplinite condițiile existenței unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă, reprezentată în cauză de către Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Parlamentul României, pe de altă parte, generat de arogarea de către Guvern a competenței de legiferare în domeniul legii organice în alte situații decât cele permise de dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție.

55. În continuare, se arată că raporturile constituționale dintre autoritățile publice se caracterizează prin implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, iar atributul Consiliului de a aviza actele normative care privesc activitatea autorității judecătorești este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat.

56. Consiliul Superior al Magistraturii reiterează că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 puteau crea serioase dificultăți în realizarea actului de justiție, prin intervalul extrem de scurt în care judecătorii ar fi trebuit să analizeze incidența dispozițiilor actului normativ în cauzele judecate definitiv și să le dea eficiență juridică.

57. Chiar dacă, în cauză, Guvernul României a luat măsura abrogării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, Curtea Constituțională trebuie să se asigure că măsurile pe care le va dispune vor conduce la modificarea, pe viitor, a conduitei Guvernului României, pentru a evita arogarea de către această autoritate a atribuțiilor ce aparțin unei alte puteri. Astfel, este necesar ca, pe viitor, Guvernul României să analizeze și să justifice temeinic îndeplinirea cerințelor art.115 alin.(4) din Constituție, și anume situația extraordinară și urgența unei reglementări ce nu mai poate fi amânată, precum și să obțină avizele și punctele de vedere de la toate autoritățile prevăzute de legiuitor.

58. **Președintele Senatului României** a transmis punctul său de vedere prin adresele nr.1572 și nr.1573 din 7 februarie 2017, înregistrate la Curtea Constituțională cu nr.1.334, respectiv 1.336 din 7 februarie 2017. Se arată că, atunci când Președintele României sesizează Curtea Constituțională în temeiul art.146 lit.e) din Constituție, acesta ar trebui să acționeze potrivit funcției sale de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice prevăzute în Titlul III al Legii fundamentale. Această atribuție presupune, în primul rând, ca Președintele să fie preocupat, în cea mai mare măsură, de interesele naționale, de cerința asigurării bunei funcționări a autorităților publice. Cum viața socială este în continuă schimbare, configurația conflictului juridic de natură constituțională poate evolua în funcție de noile realități ale vieții sociale, dar mai ales de disputele dintre actorii politici. Este chiar posibil ca un conflict dedus Curții Constituționale să îmbrace forma unui conflict juridic de natură constituțională, dar în conținut să rămână o dispută politică. Astfel, președintele Senatului menționează faptul, cunoscut publicului prin desecretizarea discuțiilor din ședința Guvernului în care a fost adoptată o ordonanță de urgență cu un obiect de reglementare similar cu cel al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, că Președintele României nu a sesizat, la vremea respectivă, că prin adoptarea acelei ordonanțe de urgență s-ar fi creat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte. „Dacă din două situații similare, Președintele alege una dintre ele pentru a o converti în conflict juridic de natură constituțională, iar pe cealaltă o uită, care sunt criteriile de selecție ale Președintelui republicii? Răspunsul la această întrebare are valoare explicativă pentru conținutul termenului de *situații juridice conflictuale care rezidă direct din textul Constituției*”. Precizarea celor două împrejurări poate fi de folos Curții Constituționale în soluționarea acestui presupus conflict juridic de natură constituțională între autoritățile publice menționate în sesizare, al cărui conținut este, în realitate, unul eminamente politic.

59. În ceea ce privește critica adusă Guvernului cu privire la adoptarea Ordonanței de urgență nr.13/2017 fără avizul Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Senatului susține că, în orice stat democratic, politica penală este un atribut exclusiv al Parlamentului și al Guvernului, fără ca una dintre cele două autorități să aibă o putere mai mare decât a alteia. La finalizarea măsurilor de politică penală contribuie și Președintele României prin procedura de promulgare a măsurii legislative adoptate de forul legislativ. Art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 nu stabilește caracterul avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Mai mult, art.32 alin.(1) din aceeași lege stabilește că „*dacă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu*”. Nu există un text constituțional care să prevadă cerința formulării unui aviz al Consiliului Superior al Magistraturii în procedura legislativă, așa cum prevede, de pildă art.79 din Constituție, în cazul Consiliului Legislativ.

60. Președintele Senatului apreciază ca fiind inconsistentă și motivarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională, întemeiată pe faptul că „intenția Guvernului de a promova prin ordonanță de urgență modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală a dat naștere unei puternice reacții critice din partea societății civile, încă din momentul aflării acesteia”. Dincolo de faptul că „reacția critică a societății civile” a fost indusă și întreținută de Președintele României, se arată că, prin invocarea acestui argument, Președintele României extinde în mod eronat sfera conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice la raporturile între stat și societate. Or, acestea pot fi mediate de Președintele României și au un caracter social, economic, chiar și politic, dar nu pot izvorî din texte constituționale. În plus, sesizarea semnată de Președintele României utilizează termeni cu funcție de amplificare a pretinsului conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, prin invocarea *poporului*, care nu a avut posibilitatea să se exprime asupra conținutului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, înainte de publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I, și prin susținerea potrivit căreia acțiunea Guvernului ar goli „de conținut punctul de vedere al Parlamentului pe care acesta trebuie să-l exprime potrivit art.90 din Constituție”, cu privire la solicitarea Președintelui României de a iniția un referendum cu privire la probleme de interes național.

61. Față de cele arătate, președintele Senatului consideră că „cererea adresată Curții Constituționale este întrutotul netemeinică și lipsită de orice suport constituțional și legal, motiv pentru care solicită plenului instanței de contencios constituțional să constate că nu există un conflict juridic de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte”.

62. **Președintele Camerei Deputaților**, prin Adresa nr.2/1.415 din 7 februarie 2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.345 din 7 februarie 2017, și prin Adresa nr.2/1.416 din 7 februarie 2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.344 din 7 februarie 2017, a transmis punctul său de vedere în care arată că, în ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre Guvern și autoritatea judecătorească, Consiliul Superior al Magistraturii nu are competența și nu poate emite vreun aviz cu privire la un act normativ care modifică Codul penal, respectiv Codul de procedură penală, în conformitate cu Decizia Curții Constituționale nr.3 din 15 ianuarie 2014. În acest sens, Curtea a statuat că „proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt cele precum actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (...) reglementat în prezent prin Legea nr.303/2004, organizarea judiciară (...) reglementată prin Legea nr.304/2004, sau organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr.317/2004”. Orice altă interpretare dată sintagmei acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești ar determina „o extindere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii care nu s-ar întemeia pe criterii clare și previzibile, deci ar fi arbitrară”. De asemenea, Curtea a precizat că este lipsită de fundament logic și juridic situația în care solicitarea avizului Consiliului ar fi obligatorie în cadrul elaborării tuturor actelor normative, întrucât ar conduce la situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar îndeplini competențe similare celor ale Consiliului Legislativ, „ceea ce este inadmisibil”.

63. În ceea ce privește conflictul juridic de natură constituțională dintre Guvern și autoritatea legiuitoare, președintele Camerei Deputaților arată că ordonanța de urgență a Guvernului are putere de lege, deci poate conține norme de reglementare primară, situație reglementată de Curtea Constituțională prin mai multe decizii (Decizia nr.5/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.94 din 23 februarie 2001; Decizia nr.173/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.500 din 24 august 2001; Decizia nr.260/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.3 din 7 ianuarie 2002; Decizia nr.46/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.218 din 1 aprilie 2002; Decizia nr.258/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006). Pe cale de consecință, emiterea ordonanței de urgență a Guvernului implică și posibilitatea modificării sau a abrogării legilor în vigoare, așa cum s-a statuat prin Decizia nr.27/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.65 din 28 ianuarie 2008. Totodată, prin intermediul ordonanțelor de urgență, Guvernul poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă (Decizia nr.102/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.287 din 11 decembrie 1995).

64. Jurisprudența recentă a instanței constituționale a introdus o nouă condiție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență, suplimentară față de cele desprinse din art.115 din Constituția României, respectiv aceea că Guvernul nu poate contracara măsurile legislative adoptate de către Parlament, cu alte cuvinte Guvernul nu poate lipsi de efecte juridice o lege adoptată (Decizia nr.1.221/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.804 din 2 decembrie 2008; Decizia nr.842/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.464 din 6 iulie 2009; Decizia nr.984/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.542 din 4 august 2009; Decizia nr.989/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.531 din 31 iulie 2009). Or, prin Ordonanța de urgență

nr.13/2017, Guvernul nu a contracarat o măsură legislativă sau o lege deja adoptată de către Parlament ori o măsură de politică legislativă, astfel încât să se încalce prevederile art.1 alin.(3)—(5), art.73 alin.(1) și alin.(3) lit.h), precum și ale art.115 alin.(4) din Constituție. Cu alte cuvinte, prin adoptarea ordonanței de urgență, Guvernul nu s-a opus unei legi deja adoptate de Parlament, respectându-se, astfel, și această cerință desprinsă de Curtea Constituțională pe cale jurisprudențială.

65. Luând în considerare faptul că Guvernul a motivat în preambulul Ordonanței de urgență nr.13/2017 că modificările legislative vizează punerea în acord a unor prevederi ale Codului penal, respectiv ale Codului de procedură penală cu prevederile constituționale, potrivit deciziilor Curții (deciziile nr.586/2016, 614/2016, 603/2015, 732/2014, 405/2016), precum și faptul că ordonanța de urgență în cauză este depusă la Parlament și înregistrată la Senat cu nr.L13/2017, proiectul de lege fiind însoțit de expunerea de motive, afirmația autorului nu poate fi reținută. Potrivit Constituției și Regulamentelor Parlamentului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 urmează să fie aprobată sau respinsă prin lege, ca act juridic al Parlamentului. Prin urmare, nu poate fi luată în considerare nicio posibilă lipsă de control al Parlamentului asupra ordonanței de urgență și nicio „substituire” a Guvernului în competența de legiferare a Parlamentului.

66. Având în vedere că prin cererea formulată, autorii sesizării solicită Curții să constate că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 a fost adoptată cu nerespectarea prevederilor constituționale, președintele Camerei Deputaților apreciază că, prin cererea formulată de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională nu se poate analiza constituționalitatea sau neconstituționalitatea unui act normativ.

67. Referitor la afirmațiile Președintelui României, potrivit cărora Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 „a dat naștere unor puternice reacții critice din partea societății civile”, „intervențiile legislative nu sunt oportune” și „vin în contradicție cu principiile democratice ale statului de drept”, președintele Camerei Deputaților susține că analizarea oportunității emiterii unui act normativ este atributul emitentului. Oportunitatea se analizează în raport cu scopul legii. Potrivit preambulului ordonanței de urgență, modificările legislative vizează punerea de acord a Codului penal, respectiv a Codului de procedură penală cu prevederile constituționale, potrivit deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională. În consecință, afirmația unei pretense lipse de oportunitate nu poate fi reținută, câtă vreme deciziile Curții sunt opozabile *erga omnes*, definitive și general obligatorii. Acestea obligă legiuitorul, chiar și pe legiuitorul delegat, să pună în acord cu prevederile constituționale, potrivit deciziilor Curții, prevederile ce au făcut obiectul verificării constituționalității. Numai în acest mod principiile democratice ale statului de drept sunt pe deplin respectate.

68. Având în vedere considerentele de mai sus, președintele Camerei Deputaților apreciază că cererile referitoare la soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, respectiv dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, iar pe de altă parte, dintre autoritatea executivă — Guvernul României și autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, sunt neîntemeiate și propune să se constate că nu există aceste conflicte.

69. **Guvernul**, prin Adresa nr.5/868/2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1.383 din 8 februarie 2017, a transmis punctul său de vedere asupra conținutului conflictelor juridice de natură constituțională în care Guvernul are calitatea de parte. Cu privire la existența conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Parlamentul României, face precizarea că, ulterior promovării acțiunii în fața Curții Constituționale, a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/2017 privind abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, care a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 5 februarie 2017. Prin urmare, întrucât presupusul conflict juridic de natură constituțională a fost generat tocmai de existența Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, prin abrogarea acesteia, conflictul a rămas fără obiect. Mai mult, cu privire la admisibilitatea cererii de soluționare a unui atare conflict, apreciază că pot fi titulari ai unei astfel de cereri doar conducătorii/reprezentanții autorităților care se găsesc în conflict, iar nu persoane care nu au legătură cu niciuna dintre cele două autorități.

70. Referitor la existența conflictului juridic de natură constituțională între autoritatea executivă, reprezentată în cauză de către Guvernul României, pe de-o parte, și autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, în mod similar celor reținute anterior cu privire la abrogarea Ordonanței de urgență nr.13/2017, Guvernul apreciază că și acest conflict a rămas fără obiect. În același timp, însă, se invocă jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.901/2009) cu privire la lipsa competenței Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza alte acte normative decât cele care privesc activitatea autorității judecătorești.

71. În concluzie, Guvernul consideră că nu există conflicte juridice de natură constituțională între Guvern, pe de o parte, și Parlament și Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte.

## CURTEA,

examinând cererile de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cereri formulate de Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv de Președintele României, punctele de vedere ale Guvernului, Consiliului Superior al Magistraturii, Camerei Deputaților și Senatului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, susținerile reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii, Camerei Deputaților și Senatului, prevederile Constituției și ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

72. În ceea ce privește **admisibilitatea sesizărilor**, în conformitate cu dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, Curtea Constituțională „soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice”. În acest sens, autorități publice care ar putea fi implicate într-un conflict juridic de natură constituțională sunt numai cele cuprinse în titlul III din Constituție, și anume: Parlamentul, alcătuit din Camera Deputaților și Senat, Președintele României, ca autoritate publică unipersonală, Guvernul, organele administrației publice centrale și ale administrației publice locale, precum și organele autorității judecătorești. Pentru exercitarea competenței prevăzute de Constituție, Curtea este sesizată la cererea „Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”. Subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea.

73. Curtea reține că atât Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, cât și Președintele României sunt în drept să formuleze cereri cu privire la soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, autorități publice susceptibile a avea calitatea de părți într-un conflict juridic de natură constituțională.

74. Prin urmare, Curtea constată că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit art.146 lit.e) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 34 și 35 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

75. Examinând cronologia evenimentelor, Curtea constată că, la data de 18 ianuarie 2017, Ministerul Justiției a pus în dezbatere publică un proiect de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală și l-a transmis Consiliului Superior al Magistraturii spre avizare. Prin Hotărârea nr.65 din 25 ianuarie 2017, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a avizat negativ proiectul prezentat, motivând, în esență, faptul că reglementarea preconizată nu poate fi adoptată pe calea ordonanței de urgență a Guvernului, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile art.115 alin.(4) din Constituția României.

76. La data de 31 ianuarie 2017, Ministerul Justiției a transmis Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea avizării, un nou proiect de ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală. Ulterior, în cursul aceleiași zile, fără a avea avizul solicitat Consiliului, Guvernul României adoptă Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, care este trimisă spre aprobare Parlamentului și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.92 din 1 februarie 2017.

77. Ca urmare a adoptării acestui act normativ, președintele Consiliului Superior al Magistraturii și Președintele României au sesizat Curtea Constituțională pentru soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, precum și dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte.

78. Potrivit actelor de sesizare a Curții Constituționale, autorii invocă nerespectarea de către Guvernul României a dispozițiilor art.1 alin.(3)—(5), art.2, art.73 alin.(1) și alin.(3) lit.h), art.115 alin.(4), art.133 alin.(1) și ale art.134 alin.(4) din Constituție, cu următorul conținut:

— Art.1 alin.(3)—(5): „(3) *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

(4) *Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor — legislativă, executivă și judecătorească — în cadrul democrației constituționale.*

(5) *În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*”;

— Art.2: „(1) *Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.*”

(2) *Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.*”;

— Art.73 alin.(1) și alin.(3) lit.h): „(1) *Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.*”

(3) *Prin lege organică se reglementează: (...)*

*h) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;*”;

— Art.115 alin.(4): „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.*”;

— Art.133 alin.(1): „*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției.*”;

— Art.134 alin.(4): „*Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției.*”

79. De asemenea, sunt invocate în susținerea cererilor dispozițiile art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit cărora „(3) *Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”.

80. În ceea ce privește **noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autorități publice**, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că acesta presupune „*acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*”. De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: „*Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.*” În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție „*stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea*”. Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională „*vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției*” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009).

81. Pentru soluționarea cererilor ce formează obiectul cauzelor de față, Curtea Constituțională trebuie să se raporteze la textele din Legea fundamentală incidente și, prin interpretarea dată, să deslușească intenția legiuitorului constituant, astfel încât, în final, să ajungă la soluționarea conflictelor instituționale invocate.

82. Față de circumstanțierea realizată în jurisprudența citată cu privire la atribuția conferită Curții Constituționale de art.146 lit.e) din Constituție, rezultă că în prezentele cauze Curtea va decide dacă aspectele sesizate în cererea Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, respectiv în cea a Președintelui României întrunesc elementele constitutive ale unor conflicte juridice de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, respectiv între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, urmând a analiza dacă *prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală*, Guvernul României și-a arogat o competență de legiferare în domeniul legii organice în alte situații decât cele permise de Constituție, cu încălcarea competenței Parlamentului României, respectiv nu a respectat procedura de legiferare în ceea ce privește avizele legale necesare adoptării unui act normativ, împiedicând autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, să își îndeplinească atribuțiile constituționale.

83. Cu privire la **obiectul conflictului**, reținem că, ulterior sesizării Curții Constituționale, în ședința din 5 februarie 2017, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr.14/2017, care la art.I prevede că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală se abrogă.

84. Cu privire a evenimentele care au legătură directă cu obiectul conflictului juridic de natură constituțională, dar care survin ulterior sesizării Curții Constituționale cu soluționarea acestuia, Curtea, într-o jurisprudență constantă, a reținut că ele nu pot influența cadrul procesual al exercitării acestei atribuții a Curții, **procedură care își însușește toate trăsăturile unei proceduri jurisdicționale de drept public**. Astfel, prin Decizia nr.158 din 19 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.292 din 22 aprilie 2014, Curtea lua act că „*ulterior sesizării Curții, prin Adresa nr.5/1.235 din*

6 martie 2014, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.958 din 6 martie 2014, prim-ministrul României, domnul Victor-Viorel Ponta, a solicitat Curții să ia act de cererea prin care se retrage, ca rămasă fără obiect, Sesizarea nr.5/1.225 din 5 martie 2014, formulată în temeiul prevederilor art.146 lit.e) din Constituție, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.931 din 5 martie 2014, având în vedere *publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.162 din 5 martie 2014, a Decretului nr.261/2014 privind revocarea din funcție și numirea unor membri ai Guvernului României.*” Cu privire la acest aspect, Curtea a reținut că, potrivit dispozițiilor art.14 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, „Procedura jurisdicțională prevăzută de prezenta lege se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale. Compatibilitatea se hotărăște exclusiv de Curte.” Or, natura procedurii desfășurate în fața Curții Constituționale este determinată de natura atribuțiilor pe care instanța constituțională le exercită în virtutea rolului său de garant al supremației Constituției. Astfel, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România și are competențe consacrate prin însăși Legea fundamentală, atribuții de drept constituțional, ramură a dreptului public, așa încât procedura desfășurată în fața Curții Constituționale își însușește toate trăsăturile unei proceduri jurisdicționale de drept public (paragraful 43). Prin urmare, dată fiind natura atribuțiilor Curții Constituționale, în lipsa unei reglementări exprese cu privire la posibilitatea părților aflate într-o procedură desfășurată în fața Curții de a renunța la judecată, chiar în condițiile trimiterii la regulile procedurii civile, apreciem că solicitarea adresată Curții de a lua act de retragerea, ca rămasă fără obiect, a sesizării formulate în cauză nu este compatibilă cu procedura privind soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice (paragraful 45). Așa fiind, în temeiul art.14 coroborat cu art.55 din Legea nr.47/1992, *Curtea a analizat pe fond sesizarea privind soluționarea conflictului juridic de natură constituțională, constatând, în dispozitivul deciziei menționate că „nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, generat de declarațiile publice ale Președintelui României cu privire la numirea în funcție a membrilor Guvernului.”*

85. Același raționament l-a utilizat Curtea prin Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.322 din 14 mai 2007, prilej cu care a analizat pe fond cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, constatând în dispozitivul deciziei că „refuzul Președintelui României de a numi un membru al Guvernului la propunerea primului-ministru a *declanșat un conflict juridic de natură constituțională, care a încetat să mai subziste ca urmare a emiterii decretelor prezidențiale nr.193/12 martie 2007, 237/22 martie 2007 și 379/4 aprilie 2007.* [...]”

86. Având în vedere practica instanței constituționale, Curtea constată că *abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală nu constituie un impediment în analiza pe fond a cererii de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.*

87. **În analizarea cererilor referitoare la conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte,** Curtea observă că art.1 alin.(4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor 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.

88. Prevederile art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. Conceptul de „lege” se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezultă din coroborarea dispozițiilor art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, conform căreia „*Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării*” cu prevederile art.67, 76, 77 și 78, potrivit căreia Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, care sunt supuse promulgării de către Președintele României și care intră în vigoare la trei zile după publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în conținutul lor nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare.

89. Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art.108 alin.(2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile Guvernului sunt acte administrative normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar, care reclamă stabilirea de măsuri și reguli subsecvente, care să asigure corecta aplicare acestuia. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii, *secundum legem*, și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire

a legilor. Cu alte cuvinte, în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară.

90. Cu toate acestea, Constituția instituie prin art.108 alin.(3) și art.115 alin.(1)—(3), competența Guvernului de a emite ordonanțe, deci o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, adoptată de Parlament, prin care unica autoritate legiuitoare din România deleagă, pentru un interval limitat de timp, competența de legiferare în domenii strict delimitate de Constituție și de legea de abilitare. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive, deoarece prin emiterea de ordonanțe, Guvernul aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce privește aprecierea limitelor abilitării acordate. Cu toate că, prin efectul abilitării, Guvernul emite un act care, prin conținutul său, are caracter legislativ, fiind consecința unei delegări legislative, ordonanța rămâne un act administrativ al autorității executive.

91. Mai mult, sub aspectul competenței de legiferare, Curtea reține că relația dintre puterea legislativă și cea executivă se desăvârșește prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art.115 alin.(4)—(6) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public.

92. **Regimul particular al ordonanței de urgență este prevăzut în art.115 alin.(4)—(6) din Constituție și se referă la cazurile în care poate fi emisă:** situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia; *intrarea în vigoare:* numai după depunerea spre dezbatere în procedură de urgență la Camera inițial sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă nu se află în sesiune; *domeniul de reglementare:* acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului; de asemenea, ordonanța de urgență nu poate aduce atingere drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție, drepturilor electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

93. Având în vedere aceste considerente, Curtea reține că, pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art.115, consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia Guvernul poate emite ordonanțe simple [art.115 alin.(1)—(3)] sau ordonanțe de urgență [art.115 alin.(4)—(6)]. Astfel, transferul unor atribuții legislative către autoritatea executivă se realizează printr-un act de voință al Parlamentului ori, pe cale constituțională, în situații extraordinare, și numai sub control parlamentar.

94. **Curtea urmează să se pronunțe dacă Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2016 a produs, în sine, un conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern,** criticile vizând o examinare a actului Guvernului în raport cu normele constituționale invocate, autorii sesizărilor solicitând, așadar, verificarea constituționalității acestui act normativ atât din punctul de vedere al soluției legislative pe care o consacră, cât și din punctul de vedere al procedurii de adoptare.

95. **În jurisprudența sa, Curtea Constituțională nu a statuat asupra existenței unor conflicte juridice de natură constituțională ale căror izvoare să rezide în chiar conținutul unor acte normative,** distinct de orice act de aplicare a lor sau independent de conduite comisive sau omisive ale autorităților publice prevăzute de Constituție.

96. Când privește procedura de adoptare a actelor normative, există precedente în jurisprudența Curții, când, prin cererile de soluționare a unor conflicte juridice de natură constituțională, au fost formulate și astfel de critici, apreciate de Curte ca vizând neconstituționalitatea actelor normative în cauză. Astfel, prin **Decizia nr.97 din 7 februarie 2008**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, pronunțându-se asupra criticii referitoare la adoptarea unor ordonanțe de urgență ale Guvernului fără avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curtea a statuat că „în speță nu suntem în prezența unui astfel de conflict [n.r. — de natură constituțională], ci în prezența neîndeplinirii de către Guvernul României a unei obligații legale în cadrul unei proceduri de legiferare”. Dezvoltând aceste considerente prin **Decizia nr.901 din 17 iunie 2009**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, în care analiza Curții a purtat cu privire la *lipsa unui aviz al Consiliului Superior al Magistraturii*, Curtea a reținut că „aspectele semnalate de către președintele Consiliului Superior al Magistraturii ar viza o eventuală neconstituționalitate a unor acte normative, și nu un conflict juridic de natură constituțională”. Or, „neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe poate fi stabilită numai în condițiile art.146 lit.a) și d) din Constituție, și nu în temeiul textului constituțional al art.146 lit.e).”

97. Aceeași soluție și-a menținut Curtea și prin **Decizia nr.231 din 9 mai 2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013, prilej cu care a statuat că „unicul scop al cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională” formulate în prezenta cauză, distinct de orice acte comisive sau omisive ale autorităților implicate sau alte situații care ar putea fi circumscrise

sintagmei de conflict juridic de natură constituțională, este acela de constatare a neconstituționalității *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2013 și a lipirii de efecte juridice a acesteia*. Or, neconstituționalitatea unei ordonanțe, cu circumstanțierea enunțată, poate fi stabilită numai în condițiile art.146 lit.d) din Constituție [și, prin intermediul legii de aprobare, în condițiile art.146 lit.a) din Constituție], iar nu în temeiul textului constituțional al art.146 lit.e), atât timp cât neconstituționalitatea invocată se identifică chiar cu obiectul cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională. *Atribuția Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice nu a fost concepută de legiuitorul constituant ca o a treia cale distinctă de examinare a constituționalității actelor normative.*”

98. **Aceste argumente sunt valabile și în ceea ce privește analiza procedurii de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017**, respectiv a soluțiilor legislative pe care aceasta le consacră, **Curtea neputând constata pe calea soluționării unui conflict juridic de natură constituțională neconstituționalitatea dispozițiilor actului normativ**. Și în doctrina de drept constituțional român a fost recunoscută deosebirea esențială dintre atribuțiile Curții Constituționale de verificare a constituționalității și atribuțiile care implică și verificarea unor fapte constituționale. În mod evident, constatarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională se încadrează în a doua categorie. Pentru a ne afla în situația unui conflict juridic de natură constituțională, este nevoie să se rețină existența unor acte, acțiuni, inacțiuni ale unei/unor autorități publice care intră în conflict. Însă, nu poate fi calificat drept conflict juridic de natură constituțională conflictul ce se naște între dispoziții de reglementare primară și Constituție. Acest din urmă „conflict” reprezintă, desigur, obiectul controlului de constituționalitate în cadrul căruia este verificată compatibilitatea normelor cu Legea fundamentală. Or, *o atare competență poate fi exercitată ca urmare a unor sesizări formulate în temeiul art.146 lit.a) sau d) din Constituție* (a se vedea în acest sens și Decizia nr.259 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 15 mai 2015, paragraful 50).

99. Având în vedere aceste considerente jurisprudențiale, pe de o parte, și dispozițiile constituționale invocate, pe de altă parte, Curtea constată că **decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017** pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală nu poate fi calificată ca un act de arogare a unor puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin Parlamentului. **Este evident că Guvernul exercită în acest fel o competență proprie prevăzută în mod expres de prevederile art.115 din Legea fundamentală.**

100. În ceea ce privește susținerea Președintelui României, potrivit căreia în contextul iminenței exercitării în mod direct a suveranității naționale de către corpul electoral prin referendumul de interes național pe tema *continuarea luptei împotriva corupției și asigurarea integrității funcției publice*, referendum a cărui procedură a fost inițiată la data de 24 ianuarie 2017, decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017 reprezintă o conduită abuzivă, ce urmărește obținerea unor efecte penale mai favorabile înainte ca poporul să aibă posibilitatea să se exprime, și goleşte de conținut punctul de vedere al Parlamentului pe care acesta trebuie să-l exprime potrivit art.90 din Constituție, Curtea constată că aceste aspecte excedează cadrului procedural în care se analizează existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvernul României și Parlamentul României.

101. În concluzie, **Curtea constată că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte.**

102. În analiza cererilor referitoare la conflictul juridic de natură constituțională dintre autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, cu privire la competența Consiliului Superior al Magistraturii în materia procedurilor de legiferare, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin *Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, arătând că aceasta derivă din prevederile legale în vigoare. Astfel, potrivit dispozițiilor art.9 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, „(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării.” Un astfel de caz este prevăzut de dispozițiile art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.628 din 1 septembrie 2012, dispoziții care prevăd că „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești.*”, iar conform art.32 alin.(1) din lege „(1) În cazurile în care legea prevede avizul conform, aprobarea sau acordul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta este obligatoriu. Dacă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu.”



103. Curtea a observat că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al art.134 alin.(4), potrivit căruia „*Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției*”. Deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere.

104. *Însă Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2001, Curtea Constituțională a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform art.133 alin.(1) din Constituție, are, potrivit Legii sale organice nr.317/2004, atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea (art.30), cariera judecătorilor și procurorilor (art.35), admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor (art.36), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor (art.37). Pe cale de consecință, prin Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, Curtea a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin Legea nr.303/2004, organizarea judiciară (instanțele judecătorești — organizare/ competențe/conducere, Ministerul Public — organizare/ competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin Legea nr.304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr.317/2004.*

105. Curtea a statuat că „*orice altă interpretare dată sintagmei acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești ar determina o extindere a competențelor Consiliului Superior al Magistraturii care nu s-ar întemeia pe criterii clare și previzibile, deci ar fi arbitrară*. Astfel, acceptând susținerea autorilor obiecției de neconstituționalitate, potrivit căreia omisiunea de a supune avizării Consiliului actul normativ prin care se aduc modificări Codului penal ar contraveni rolului său constituțional de garant al independenței justiției, s-ar accepta implicit teza conform căreia solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii ar fi obligatorie în cadrul elaborării tuturor actelor normative. În măsura în care orice lege este susceptibilă a genera o situație conflictuală, care ar determina investirea unei instanțe judecătorești cu soluționarea litigiului, s-ar putea concluziona că toate actele normative *privesc activitatea autorității judecătorești*. Or, dincolo de lipsa de fundament logic și juridic a unei astfel de interpretări, împrejurarea creată ar conduce la situația în care Consiliul Superior al Magistraturii ar îndeplini competențe similare celor ale Consiliului Legislativ, care potrivit art.79 alin.(1) din Constituție «*este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații*», ceea ce este inadmisibil. **Consiliul Superior al Magistraturii, ca parte componentă a autorității judecătorești, potrivit dispozițiilor Legii fundamentale, cu rol de garant al independenței justiției, nu poate fi transformat într-un organ consultativ al Parlamentului, autoritatea legiuitoare primară, [sau Guvernului, autoritate legiuitoare delegată, n.r.], fără a fi afectate valori constituționale precum statul de drept sau principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale.**”

106. *Un raționament identic a aplicat Curtea Constituțională și în materia avizelor privind actele normative bugetare ce vizează domeniul justiției. Prin Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, Curtea a reținut că este neîntemeiată critica referitoare la nesolicitarea avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la actele normative bugetare ce vizează domeniul justiției. Astfel, „bugetele curților de apel și instanțelor din circumscripția acestora sunt supuse avizului conform al Consiliului Superior al Magistraturii, deci rezultă că nu proiectul legii bugetului de stat este supus avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Acesta avizează conform numai propunerile de bugete ale instanțelor, iar Guvernul este cel competent în mod exclusiv să decidă asupra formei finale a proiectului legii bugetului*

de stat. Acceptând teza susținută de Consiliul Superior al Magistraturii s-ar ajunge la situația ca o instituție care are drept rol garantarea independenței justiției să stabilească și să cenzureze chestiuni care țin de gestionarea bugetului la nivel național, cu alte cuvinte ar realiza un control de oportunitate bugetară, ceea ce este inadmisibil”.

107. Având în vedere jurisprudența constantă a instanței constituționale, Curtea reține că **Guvernul nu are obligația constituțională sau legală de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii în alte materii decât activitatea autorității judecătorești, iar Consiliul Superior al Magistraturii nu are abilitarea legală de a emite un astfel de aviz.**

108. În prezenta cauză, dincolo de împrejurarea că, potrivit jurisprudenței menționate anterior (Deciziile nr.97 din 7 februarie 2008 și nr.901 din 17 iunie 2009), criticile vizând lipsa solicitării sau existenței unor avize în procedura de elaborare a actelor normative au fost calificate de Curte ca aspecte ce țin de respectarea obligațiilor legale ale autorităților implicate în această procedură și, implicit, ca vizând o eventuală neconstituționalitate a actelor normative, care poate fi analizată doar în condițiile art.146 lit.a) și d) din Constituție, și nu în temeiul textului constituțional al art.146 lit.e), Curtea observă faptul că **autorii sesizării, prin criticile formulate, nu țin seama de dispozițiile legale și constituționale referitoare la competența Consiliului Superior al Magistraturii, și nici de jurisprudența Curții Constituționale în materia avizelor pe care această autoritate publică este abilitată să le adopte.**

109. În mod tradițional, doctrina constituțională recunoaște cele trei puteri în stat: puterea legislativă, care creează și modifică legea, puterea executivă, care execută și impune legea, și puterea judecătorească, care interpretează și aplică legea. Preeminența dreptului presupune ca aceste puteri să-și exercite prerogativele independent una față de cealaltă, întrucât funcțiile lor trebuie să fie distincte. Cu alte cuvinte, cei care creează legea nu trebuie să se implice în aplicarea ei, cei care o execută nu trebuie să se implice în crearea sau interpretarea ei, iar cei care interpretează și aplică legea nu trebuie să se implice în crearea sau modificarea ei.

110. Așa fiind, în virtutea principiului separației puterilor, consacrat în art.1 alin.(4) din Constituție, precum și a prevederilor art.61 alin.(1), **Parlamentul și, prin delegare legislativă, în condițiile art.115 din Constituție, Guvernul au competența de a institui, modifica și abroga norme juridice de aplicare generală. Instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii,** componente ale autorității judecătorești în virtutea capitolului VI, al titlului III — Autoritățile publice, din Constituția României, **au misiunea constituțională de a realiza justiția, în temeiul 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, de a reprezenta interesul general al societății și de a apăra ordinea de drept, în activitatea judiciară, în temeiul art.131 alin.(1) din Constituție, respectiv de a realiza rolul de garant al independenței justiției, în temeiul normei constituționale cuprinse în art.134 alin.(4), și nicidecum un rol în activitatea de elaborare a actelor normative, prin participarea la procedura de legiferare.**

111. Așadar, în ceea ce privește autoritatea judecătorească, conduita conformă Constituției transpare din cele statuate mai sus, și anume exercitarea competențelor stabilite de lege în conformitate cu prevederile constituționale referitoare la separația puterilor în stat și, deci, **abținerea de la orice acțiune care ar avea ca efect subrogarea în atribuțiile altei autorități publice.** Aceasta cu atât mai mult cu cât în sarcina magistraților subzistă **obligația de rezervă**, care exprimă o sinteză a principiilor generale ale deontologiei profesiei (independență, imparțialitate, integritate). Mai mult, așa cum Curtea a statuat în Decizia nr.629 din 4 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.923 din 21 decembrie 2014, „apărarea independenței justiției nu se poate realiza decât în cadrul prevăzut de Constituție, deci cu respectarea tuturor drepturilor și a libertăților fundamentale ale persoanei. Protejarea acestei valori constituționale nu poate afecta existența altor drepturi și libertăți, exercitate cu bună-credință, în cadrul limitelor consacrate de normele constituționale” (paragraful 44).

112. În ceea ce privește critica referitoare la dispozițiile art.III alin.(2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, potrivit căroră actul normativ intră în vigoare de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția prevederilor art.I, care intră în vigoare la 10 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, Curtea reține că această vizează conținutul normativ al actului juridic pretins a declanșa conflictul juridic de natură constituțională, respectiv durata termenului care este considerată prea scurtă, iar, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, analiza criticilor cu un atare obiect nu poate fi efectuată de Curte în această procedură, ci doar pe calea controlului de constituționalitate, realizat în temeiul art.146 lit.a) sau d) din Constituție.

113. În fine, referitor la susținerea potrivit căreia problema termenului de 10 zile, considerat prea scurt, nu ar fi apărut dacă modificările aduse Codului penal ar fi fost operate în procedura legislativă obișnuită sau chiar în procedura legislativă de urgență, a căror durată ar fi depășit acest interval, astfel încât „autoritatea judecătorească nu ar mai fi fost împiedicată să își exercite atribuția constituțională de

înfăptuire a justiției”, Curtea constată că aceasta este lipsită de fundament, întrucât termenul pus la dispoziția instanței competente, în cauzele judecate definitiv, pentru stabilirea incidenței dispozițiilor art.4 din Codul penal referitoare la aplicarea legii penale de dezincriminare ori ale art.6 referitoare la aplicarea legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei, nu poate fi calculat decât de la data publicării în Monitorul Oficial al României a actului normativ, nicidecum de la data inițierii procedurii legislative, moment la care actul normativ nu există, fiind doar în fază de proiect de lege sau de propunere legislativă.

114. Având în vedere aceste considerente, Curtea constată că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală **nu a generat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte**, întrucât Guvernul nu a împiedicat autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, să-și realizeze o atribuție constituțională, ci a acționat *intra vires*, exercitând o competență proprie conferită de prevederile art.115 din Legea fundamentală.

115. Având în vedere considerentele expuse, dispozițiile art.146 lit.e) din Constituție, precum și prevederile art.11 alin.(1) lit.A.e), ale art.34 și 35 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Constată că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală fiind adoptată în exercitarea unei competențe proprii a Guvernului, prevăzute expres de dispozițiile art.115 din Legea fundamentală.

2. Constată că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, prin adoptarea Ordonanței de urgență nr.13/2017, Guvernul neîmpiedicând autoritatea judecătorească, reprezentată de Consiliul Superior al Magistraturii, să își realizeze o atribuție constituțională referitoare la avizarea actului normativ.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, Camerei Deputaților, Senatului României și Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din 8 februarie 2017.

## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată cu majoritate de voturi de Curtea Constituțională, considerăm că **instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate în cauză existența unui conflict juridic de natură constituțională între:**

— **autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, determinat de depășirea de către Guvern a limitelor delegării legislative;**

— **autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, determinat de încălcarea principiului cooperării loiale între autorități<sup>1</sup>,**

pentru următoarele motive:

---

<sup>1</sup> Opinie separată consemnată în Minuta deciziei Plenului Curții Constituționale din data de 8 februarie 2017.

I. Existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, determinat de depășirea de către Guvern a limitelor delegării legislative

**1. Motivarea autorilor sesizărilor referitoare la existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament**

În esență, Președintele României și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii au susținut existența unui conflict juridic de natură constituțională născut ca urmare a deciziei Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedură penală. Aceasta întrucât, prin adoptarea ordonanței de urgență menționate, **Guvernul și-a exercitat competența de a adopta acte normative cu putere de lege cu încălcarea cadrului constituțional privind delegarea legislativă.** S-a mai invocat faptul că din analiza conținutului preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 nu rezultă existența elementelor de drept și de fapt ale situației extraordinare, aspect semnalat și prin Avizul nr.61 din 31 ianuarie 2017 emis de Consiliul Legislativ. Parlamentul dispune de plenitudine de competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată, numai în condițiile strict prevăzute de Constituție. Ca urmare, ori de câte ori Guvernul emite ordonanțe cu încălcarea normelor constituționale își exercită abuziv competența de legiferare.

**2. Interpretarea sintagmei „conflict juridic de natură constituțională” în jurisprudența Curții Constituționale a României și incidența acesteia în prezenta cauză**

În ceea ce privește noțiunea de conflict juridic de natură constituțională dintre autoritățile publice, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144 din 17 februarie 2005, că acesta presupune **„acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor”.** De asemenea, prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, Curtea a reținut: **„Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor lor decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și care pot crea blocaje instituționale.”** În sfârșit, Curtea a mai statuat că textul art.146 lit.e) din Constituție **„stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”.** Prin urmare, noțiunea de conflict juridic de natură constituțională **„vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției”** (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009).

Curtea a mai reținut că **„atribuția Curții Constituționale de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice nu a fost concepută de legiuitorul constituant ca o a treia cale distinctă de examinare a constituționalității actelor normative.”** (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.231 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 12 iunie 2013, care trimite și la precedentele soluționate prin Decizia nr.97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 5 martie 2008, și Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, iar, mai recent, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015).

Această din urmă circumscrisere a competenței Curții Constituționale în cadrul atribuției prevăzute în art.146 lit.e) din Constituție (stabilită însă exclusiv pe cale jurisprudențială) a fost avută în vedere la pronunțarea de către Curte a deciziei din prezenta cauză, apreciindu-se că nu a existat un conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern, câtă vreme ordonanța de urgență a fost emisă în baza unei competențe proprii a Guvernului, iar constituționalitatea actului adoptat nu poate fi examinată în cadrul conflictului juridic de natură constituțională, ci pe calea altor atribuții ale Curții Constituționale.

Or, astfel cum vom arăta în cele ce urmează, **în prezenta cauză nu subzistă aceeași situație juridică care a determinat pronunțarea deciziilor invocate ca precedent de Curtea Constituțională** și, deci, nu subzistă niciun argument juridic (de text constituțional, legal ori de jurisprudență), care să împiedice Curtea să examineze fondul cererilor formulate de autorii sesizărilor.

**3. Existența în prezenta cauză a cadrului procesual specific de analiză a unui conflict juridic de natură constituțională. Distincția esențială față de precedentele cauze soluționate de Curte și care au vizat constatarea neconstituționalității unor acte normative (legi, ordonanțe de urgență ale Guvernului, hotărâri ale Parlamentului)**

Examinând susținerile autorilor sesizărilor, constatăm că acestea vizează exact „conținutul ori

întinderea atribuțiilor [n.a. Guvernului] decurgând din Constituție”, în privința legiferării pe calea delegării legislative, în raport cu competența Parlamentului, care are plenitudinea funcției de legiferare, situație care **se încadrează în definiția dată conflictului juridic de natură constituțională** într-o jurisprudență constantă a Curții Constituționale. **Nu este în discuție, așadar, ca în precedentele cauze soluționate de Curte, o cerere al cărei „unic scop” să îl constituie „constatarea neconstituționalității” unui act normativ, respectiv a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017.**

Scopul cererilor formulate de autorii sesizărilor este delimitarea competenței Guvernului, stabilită de art.115 din Constituție, în raport cu cea a Parlamentului, stabilită de art.61 din Constituție, în contextul adoptării de către Guvern a Ordonanței de urgență nr.13/2017, prin care a depășit competența sa, încălcând-o astfel pe cea a Parlamentului.

Desigur că încălcarea limitelor competenței constituționale a unei autorități publice poate conduce, după caz:

— la constatarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională [dacă în acest mod se încalcă o competență constituțională a altei autorități publice și Curtea Constituțională este sesizată în acest sens, în temeiul art.146 lit.e) din Constituție];

— la constatarea neconstituționalității actului (în cauză normativ) adoptat cu încălcarea acestor limite de competență, în situația în care Curtea Constituțională este sesizată în temeiul art.146 lit.a) sau d) din Constituție.

Însă faptul că există o cale distinctă de constatare a neconstituționalității actului normativ adoptat cu încălcarea unei competențe constituționale nu poate constitui un impediment pentru examinarea conflictului juridic de natură constituțională determinat de încălcarea respectivei competențe.

Fiecărui cadru procesual (corespunzător atribuțiilor incidente ale Curții Constituționale) îi corespund proceduri specifice, iar soluțiile Curții vor fi corelative acestor atribuții. Astfel, în **cadrul atribuției prevăzute de art.146 lit.e) din Constituție, Curtea poate constata existența unui conflict juridic de natură constituțională, cadru care îi oferă posibilitatea să procedeze la identificarea remediilor pentru stingerea conflictului, stabilind conduita de urmat pentru părți. În cadrul atribuțiilor prevăzute de art.146 lit.a) și d) din Constituție, Curtea are posibilitatea constatării neconstituționalității actului normativ adoptat cu încălcarea limitelor de competență.**

Indiscutabil problema pe care a ridicat-o această sesizare (și care, repetăm, nu este similară cu cele ale precedentelor cauze de conflict juridic de natură constituțională soluționate de Curte) **este una de competență a Guvernului în raport cu competența Parlamentului, de mare însemnătate pentru însăși existența statului român de drept.** Sunt de notorietate criticile aduse abuzului legiferării pe calea ordonanțelor de urgență ale Guvernului<sup>2</sup> și apelul, inclusiv în documente elaborate de organisme internaționale, la identificarea de remedii. Spre exemplu, **Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului 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)<sup>3</sup>, **constată folosirea abuzivă a ordonanțelor de urgență ale Guvernului** (pct. 36), formulându-se o serie de recomandări la pct. 79 în care se arată că **„problema ordonanțelor de urgență ale Guvernului ar trebui rezolvată. [...] Prin simplificarea procedurii legislative, [...] 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”.**

Pericolul „substituirii” Parlamentului de către Guvern, inclusiv în privința funcției de legiferare, este subliniat și în cadrul documentului intitulat **Criteriile statului de drept (Rule of Law Checklist)**, adoptat în cea de-a 106-a Sesiune plenară<sup>4</sup>, unde, la pct. 49, se atrage atenția că **„puterile nelimitate ale executivului sunt, de jure sau de facto, o trăsătură centrală a sistemelor absolutiste și dictatoriale. Constituționalismul modern a fost construit împotriva unor astfel de sisteme și, prin urmare, să asigure supremația legislativului.”**

În calitatea sa de garant al Constituției, **Curții Constituționale îi revine obligația de a soluționa,**

<sup>2</sup> A se vedea, de exemplu, Apostol Tofan/Tănăsescu, în *Constituția României, comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, p. 1.096.

<sup>3</sup> [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro)

<sup>4</sup> <http://www.venice.coe.int>

în cazul în care este sesizată, orice conflicte juridice de natură constituțională determinate de încălcarea supremației de legiferare a Parlamentului și de a stabili cu claritate limitele constituționale de care este ținut Guvernul în privința acestei funcții.

Pentru toate motivele arătate considerăm că în cauză Curtea era competentă și trebuia să procedeze la examinarea aspectelor semnalate în sesizările formulate de Președintele României și Consiliul Superior al Magistraturii, respectiv să stabilească dacă, în cauză, Guvernul a încălcat competența Parlamentului.

Este evident că, prin adoptarea unei ordonanțe de urgență, Guvernul își exercită o competență proprie, prevăzută de art.115 din Constituție — astfel cum se reține în dispozitivul deciziei pronunțate de Curte —, dar această competență este una de atribuire, limitată, iar tocmai încadrarea în aceste limite trebuia analizată în cadrul sesizării adresate Curții, pentru a determina dacă a fost respectată (cu consecința constatării inexistenței unui conflict juridic de natură constituțională) sau nu a fost respectată (cu consecința constatării existenței unui conflict juridic de natură constituțională).

**4. Depășirea limitelor delegării legislative de către Guvern prin adoptarea Ordonanței de urgență nr.13/2017, cu consecința încălcării competenței legislative a Parlamentului**

**4.1. Texte constituționale de referință și interpretarea lor în jurisprudența Curții Constituționale**

Potrivit art.61 alin.(1) din Constituție: „**Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării**”.

Potrivit art.115 alin.(4) din Constituție, „**Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora**”.

**Instituția delegării legislative**, reglementată de prevederile art.115 din Constituție, a fost caracterizată, în esență, ca fiind un **transfer al unor atribuții legislative către autoritățile puterii executive** printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare. Ca origine și actuală consacrare constituțională, **delegarea legislativă se individualizează prin statutul său de excepție în materia legiferării**. Plenitudinea competenței de legiferare revine Parlamentului, sens în care sunt dispozițiile constituționale mai sus citate. Cât privește Guvernul, rolul său fundamental este acela ca, „*potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament*”, să asigure „*realizarea politicii interne și externe a țării*” și să exercite „*conducerea generală a administrației publice*” [art.102 alin.(1) din Constituție]. Prin delegarea legislativă în condițiile art.115 din Constituție, „**Guvernul primește competențe care aparent sunt egale cu puterea legislativă parlamentară, dar nu devine egalul Parlamentului, nu se substituie acestuia**, lui lipsindu-i calitatea Parlamentului de a reprezenta națiunea, calitate care nu poate fi transmisă prin nicio delegare”<sup>5</sup>.

Curtea Constituțională a statuat asupra limitelor constituționale ale legiferării pe calea ordonanțelor de urgență, reținând că „*posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență.*”<sup>6</sup>

Printr-o decizie recentă<sup>7</sup>, Curtea Constituțională observa faptul că „a elaborat o vastă jurisprudență în materia adoptării ordonanțelor de urgență, respectiv în privința condițiilor pe care acestea trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele înscrise în art.115 alin.(4) din Legea fundamentală”, apreciind, din această perspectivă, ca fiind relevante „Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005, Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.46 din 20 ianuarie 2015, sau Decizia nr.859 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.103 din 10 februarie 2016, prin care **Curtea a statuat că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței**”.

Examinând punctual cele trei condiții, Curtea a reținut că **situațiile extraordinare** exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998).

<sup>5</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, *Ordonanța Guvernamentală. Doctrină și jurisprudență*, Ed. Lumina Lex, 2000, p. 52.

<sup>6</sup> Decizia nr.15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.267 din 14 iunie 2000.

<sup>7</sup> Decizia nr.361 din 26 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.419 din 3 iunie 2016.

Cu privire la **urgența reglementării**, cea de-a doua condiție prevăzută de art.115 alin.(4) din Constituție, Curtea a constatat în jurisprudența sa că „urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare” (a se vedea Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.109 din 9 februarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.175 din 18 martie 2010).

Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, **Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative.** (Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 15 iulie 2011)

#### **4.2. Depășirea limitelor delegării legislative prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017**

Examinând nota de fundamentare și preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție, în interpretarea dată de Curtea Constituțională, constatăm că Guvernul a motivat, în esență, intervenția sa, prin următoarele argumente:

— pronunțarea de către Curtea Constituțională, în cursul anului 2016, a unor decizii care impun reglementare expresă pentru a asigura o aplicare unitară și coerentă a textelor de lege (fiind expres indicate două decizii ale acestei Curți pronunțate în anul 2016);

— existența altor decizii, mai vechi, ale aceleiași Curți, „care nu și-au găsit până în prezent conformitatea legislativă” (fiind indicate expres o decizie din anul 2015 și una din anul 2014);

— necesitatea punerii în acord a Codului de procedură penală cu prevederile Directivei 2016/343/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale.

Apreciind că toate acestea constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu mai poate fi amânată, în sensul art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, „din cauza efectelor negative ce ar putea fi generate de o interpretare neunitară”, Guvernul a considerat că „o eventuală legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedura de urgență, nu ar fi de natură să înlăture de îndată aceste consecințe negative”.

Observăm, mai întâi, că **prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 nu se rezumă numai la măsurile motivate în preambulul acesteia**, astfel că, în mod evident, pentru aceste prevederi nu este îndeplinită însăși condiția motivării (avem în vedere, de exemplu, dispozițiile art.1 pct. 1 și 2 din ordonanța de urgență, potrivit cărora, „1. Alineatul (3) al articolului 269 se modifică și va avea următorul cuprins:

«(3) Favorizarea săvârșită de un membru al familiei sau afin până la gradul II nu se pedepsește.» 2. După alineatul (3) al articolului 269 se introduce un nou alineat, alineatul (4), cu următorul cuprins: «(4) Dispozițiile alin.(1) nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.»»

Cât privește argumentul referitor la punerea legislației în acord cu deciziile Curții Constituționale, acesta contrazice, în sine, dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale.

Astfel, în conformitate cu prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, „Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, [...] constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.” Referitor la nivelul actului normativ prin care se realizează această punere în acord amintim considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.415 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.294 din 5 mai 2010, prin care s-a statuat „dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție disting — cu privire la obligația de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției — între competența Parlamentului, pentru dispozițiile din legi, pe de-o parte, și cea a Guvernului, pentru dispozițiile din ordonanțe ale acestuia, pe de altă parte”. Având în vedere această distincție, Curtea a oprit în mod expres, prin considerentele aceleiași decizii, punerea în acord a dispozițiilor din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate prin ordonanță de urgență a Guvernului, reținând că „Guvernul nu poate adopta o ordonanță de urgență pentru a pune de acord prevederile Legii nr.144/2007 constatate ca fiind neconstituționale cu dispozițiile Constituției, dar poate iniția un proiect de lege în acord cu cele stabilite prin prezenta decizie”. În cuprinsul acestei decizii, dar și în practica sa constantă, Curtea a reținut că, „potrivit Deciziei Plenului Curții Constituționale nr.1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se

sprijină acesta. Astfel, Curtea reține că **atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept**<sup>8</sup>.

Față de aceste considerente obligatorii rezultă că **punerea în acord a unei legi cu o decizie a Curții Constituționale trebuie să se realizeze tot printr-o lege adoptată de Parlament, iar nu prin ordonanță de urgență**. Astfel fiind, recurgerea la ordonanța de urgență pentru punerea în acord a Legii nr.286/2009 privind Codul penal cu decizii ale Curții Constituționale apare ca o eludare a textului art.147 alin.(1) din Constituție, în interpretarea dată de Curte, justificată prin prisma unei pasivități a Parlamentului. Chiar în ipoteza unei „pasivități” a Parlamentului, **Guvernul avea obligația să elaboreze un proiect de lege (iar nu o ordonanță de urgență), lege care să fie adoptată pe calea procedurii de urgență, ori, in extremis, pe calea angajării răspunderii sale în fața Parlamentului**<sup>8</sup>. Ca urmare, nu poate fi reținută motivarea sub acest aspect cuprinsă în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017. În niciun caz o astfel de motivare nu poate fi primită ca justificând o situație extraordinară în sensul sintagme stabilite de Curtea Constituțională.

Nu poate fi reținut ca justificând condiția existenței unei „situații extraordinare” nici argumentul referitor la necesitatea punerii în acord a Codului de procedură penală cu prevederile Directivei 2016/343/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016. Aceasta întrucât, potrivit art.14 — Transpunere din Directivă — pct. 1 „(1) *Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 1 aprilie 2018. Statele membre informează imediat Comisia cu privire la acestea*”. În plus, Curtea Constituțională a statuat, în mod constant, că necesitatea transpunerii și implementării în legislația națională a unei Directive nu poate justifica, singură, îndeplinirea cerințelor prevăzute de art.115 alin.(4) referitor la existența unei situații extraordinare<sup>9</sup>. Cu referire la transpunerea normelor europene în dreptul intern, **Curtea a statuat de principiu că „măsurile naționale necesare pentru implementarea directivei trebuie adoptate de Parlament, în calitatea sa de legiuitor ordinar”**<sup>10</sup>.

Considerăm că motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de oportunitate a emiterii ordonanței. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a stabilit că „**invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate — situația extraordinară —, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil**” (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009).

De altfel, examinând conținutul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 rezultă cu forța evidenței că **nu subzista urgența pretinsă, câtă vreme, potrivit art.III alin.(2) din ordonanță, aceasta a intrat în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepția prevederilor art.I (cele care vizează modificarea Codului penal) care urmau să intre în vigoare în 10 zile de la momentul publicării**.

#### **4.3. Consecințe juridice ale nerespectării de către Guvern a dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017**

Având în vedere că delegarea legislativă a fost reglementată de legiuitorul constituent ca o **excepție în materie de legiferare**, respectiv ca o „modalitate de conlucrare dintre Parlament și Guvern, în temeiul căreia Guvernul **este investit cu exercitarea unei părți din funcția legislativă în anumite condiții**”<sup>11</sup>, încălcarea oricăreia dintre aceste condiții, stabilită prin dispozițiile constituționale, semnifică încălcarea

---

<sup>8</sup> În sesizarea Avocatului Poporului se precizează, de altfel, că există în Parlament proiecte de lege având ca obiect punerea în acord a Codului penal cu deciziile Curții Constituționale nr.732/2014 și nr.603/2015.

<sup>9</sup> Decizia nr.1.059 din 11 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.73 din 4 februarie 2013.

<sup>10</sup> Decizia nr.1.599 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.67 din 26 ianuarie 2011.

<sup>11</sup> M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, p. 254; *Constituția României. Comentariu pe articole*, coordonatori I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ed. Ch. Beck, p. 1.086.



„conținutului ori întinderii atribuțiilor [n.a. Guvernului] decurgând din Constituție” în privința legiferării pe calea delegării legislative, în raport cu competența Parlamentului, care are plenitudinea funcției de legiferare (așadar un conflict juridic de natură constituțională dintre cele două autorități).

Întrucât, în cauză, Guvernul a procedat la exercitarea unei competențe proprii, date de art.115 din Constituție — *Delegarea legislativă*, cu încălcarea limitelor constituționale ale acestei competențe, în sensul că a adoptat o ordonanță de urgență, în absența vreunei situații extraordinare și a urgenței, rezultă că a încălcat competența de legiferare a Parlamentului. Astfel fiind, se constată existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, determinat de depășirea de către Guvern a limitelor delegării legislative.

Constatăm, totodată, că Guvernul a procedat la corectarea conduitei contrare art.115 din Constituție, prin adoptarea unei ordonanțe de urgență abrogatoare — avem în vedere exclusiv prevederile art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/2017<sup>12</sup>, potrivit căruia „Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr.286/2009 privind Codul penal și a Legii nr.135/2010 privind Codul de procedura penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.92 din 1 februarie 2017, se abrogă”. În opinia noastră stingerea conflictului juridic de natură constituțională creat se va produce însă numai la momentul adoptării de către Parlament a legii de aprobare a dispozițiilor cu caracter abrogator din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.14/2017, întrucât, până la acel moment, abrogarea nu are caracter „definitiv” [o eventuală lege de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.14/2017 conduce, în condițiile art.64 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, la repunerea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017]<sup>13</sup>.

II. **Existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, determinat de încălcarea principiului cooperării loiale între autorități**

1. **Motivarea autorilor sesizărilor referitoare la existența unui conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Consiliul Superior al Magistraturii**

Se susține, în esență, că Guvernul, pe de o parte, nu a ținut seama de un aviz negativ dat de Consiliul Superior al Magistraturii, pe o formă anterioară a proiectului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, iar, cât privește forma adoptată la data de 31 ianuarie 2017 a Ordonanței de urgență a Guvernului menționate, proiectul acesteia a fost transmis spre avizare Consiliului Superior al Magistraturii în după-amiaza zilei de 31 ianuarie 2017. În seara aceleiași zile, Guvernul a adoptat și a publicat imediat în Monitorul Oficial al României această ordonanță de urgență, deși Consiliul Superior al Magistraturii a făcut public că Plenul se va reuni în ședință în dimineața zilei următoare, pentru a se pronunța asupra avizului actului normativ. Prin decizia Guvernului de a adopta Ordonanța de urgență nr.13/2017 fără avizul Consiliului Superior al Magistraturii (aflat în imposibilitate, practic, de a da avizul solicitat) s-a creat un conflict juridic de natură constituțională, determinat de încălcarea competenței Consiliului Superior al Magistraturii și a conduitei constituționale loiale.

2. **Existența în prezenta cauză a cadrului procesual specific de analiză a unui conflict juridic de natură constituțională**

Procedând, *mutatis mutandis*, la aplicarea argumentației pe care am realizat-o în ceea ce privește existența cadrului specific de analiză a unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvern și Parlament, **considerăm că și în acest caz sunt întrunite elementele unui conflict juridic de natură constituțională** (nefiind în discuție doar o problemă de neconstituționalitate a unui act normativ, susceptibilă de a fi analizată într-un alt cadru constituțional și legal).

În prezenta cauză ne aflăm în ipoteza următoarei definiții date de Curtea Constituțională conflictului juridic de natură constituțională: textul art.146 lit.e) din Constituție „**stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea**”. Prin urmare, noțiunea de conflict

<sup>12</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 5 februarie 2017.

<sup>13</sup> Astfel, regula instituită de art.64 alin.(3) din Legea nr.24/2000 este aceea că „Abrogarea unei dispoziții sau a unui act normativ are caracter definitiv. Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial.” Teza a doua a aceluiași alineat stabilește excepția de la regulă, după cum urmează: „**Fac excepție prevederile din ordonanțele Guvernului care au prevăzut norme de abrogare și au fost respinse prin lege de către Parlament**”. Rezultă, așadar, că în cazul respingerii prin lege a ordonanțelor de urgență a Guvernului care cuprind norme abrogatoare, efectul este repunerea în vigoare a actului abrogat.

juridic de natură constituțională „vizează orice situații juridice conflictuale a căror naștere rezidă în mod direct în textul Constituției” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009). Prin nerespectarea de către Guvern a cadrului constituțional de exercitare, în condiții de cooperare constituțională loială, a competenței Consiliului Superior al Magistraturii în privința avizării actelor normative, s-a creat un conflict juridic de natură constituțională, Curtea Constituțională fiind chemată să constate acest conflict și să stabilească, pentru viitor, conduita conformă cu Constituția a autorităților publice menționate, în legătură cu procedura de avizare a actelor normative.

3. **Conflictul juridic dintre Guvern și Consiliul Superior al Magistraturii, determinat de încălcarea cadrului constituțional de exercitare, în condiții de cooperare constituțională loială, a competenței Consiliului Superior al Magistraturii în privința avizării actelor normative**

Art.1 alin.(3) din Constituție stabilește că România este **stat de drept**, sintagmă cu profunde și complexe semnificații. O dimensiune fundamentală a statului de drept o constituie **legalitatea**, iar asigurarea **acesteia** se realizează, între altele, prin stabilirea unor **exigențe ale procesului de legiferare**. Modul de reglementare și realizare a procedurii de legiferare constituie, potrivit Comisiei de la Veneția, un criteriu/indicator pentru existența statului de drept<sup>14</sup>.

**Una dintre exigențele procesului de legiferare**, menită să dea expresie și **principiului separației și echilibrului puterilor în stat**, reglementat de art.1 alin.(4) din Constituție, **o constituie procedura de avizare a proiectelor de acte normative**. În acest sens, **art.9 alin.(1) și (2) din Legea nr.24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede că „(1) În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării. (2) După elaborarea lor și încheierea procedurii de avizare prevăzute la alin.(1), proiectele de legi, propunerile legislative, precum și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.”

Pentru a atinge finalitatea constituțională enunțată, solicitarea avizelor prevăzute de lege nu trebuie să constituie un demers pur formal, ci unul util în cadrul procedurii de adoptare a actelor normative. Altfel spus, **exercitarea obligației inițiatorului actului normativ, de a solicita avizul autorităților interesate în aplicarea acestuia, trebuie să respecte cadrul constituțional de realizare, în condiții de cooperare loială, a competenței respectivelor autorități**. Autorităților în cauză nu trebuie doar să li se ceară „părerea”, ci să li se și acorde, în mod rezonabil, posibilitatea de a și-o exprima, scopul fiind acela al redactării unui act normativ care să întrunească, deopotrivă, cerințele de oportunitate/legalitate/constituționalitate.

**Întrucât o exercitare formală a obligațiilor constituționale sau legale, cu ignorarea spiritului normelor de referință, poate conduce chiar la blocaje instituționale, ori la acțiuni contrare Constituției, Curtea Constituțională a României a procedat, asemenea altor instanțe constituționale, la interpretarea Constituției în spiritul loialității constituționale, statuând în sensul existenței unor „norme de loialitate constituțională” derivând dintr-un principiu expres consacrat de Constituție — cel al separației și echilibrului puterilor în stat.**

Spre exemplu, într-o cauză privind proceduri parlamentare, Curtea a statuat că „interpretarea și aplicarea acestor norme care instituie reguli procedurale trebuie realizate 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”<sup>15</sup>. Într-o altă cauză, în cadrul considerațiilor care au fundamentat constatarea unui conflict juridic de natură constituțională Curtea a reținut și 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, comportamentul loial constituind o garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat”<sup>16</sup>.

**Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale în întregul lor, ca unitate a considerentelor și dispozitivului, determină ca cele statuate în motivarea deciziilor, inclusiv cu privire la existența unor principii constituționale „nescrise” să se impună tuturor subiectelor de drept, în condițiile art.147 alin.(4) din Constituție. De altfel, loialitatea constituțională poate fi caracterizată ca fiind o valoare-principiu intrinsecă tuturor constituțiilor, sens în care Comisia de la Veneția, în unul dintre**

<sup>14</sup>A se vedea Criteriile statului de drept, adoptate de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a sesiune plenară, <http://www.venice.coe.int>.

<sup>15</sup>Decizia nr.209 din 7 martie 2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr.1 din 9 februarie 2012 pentru acordarea încrederei Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.188 din data de 22 martie 2012.

<sup>16</sup>Decizia nr.972 din 21 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2012.

avizele sale — Avizul pe care l-am invocat anterior în prezenta<sup>17</sup> (privitoare la situația României) — s-a referit la **cooperarea loială între instituțiile statului** arătând că aceasta „**are o legătură funcțională în implementarea Constituției**”.

În prezentele cauze, instituția chemată să avizeze Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017, și care a sesizat Curtea Constituțională cu privire la încălcarea competenței sale în această privință, este Consiliul Superior al Magistraturii. Niciuna dintre părțile implicate în conflict nu contestă această competență, rezultând din coroborarea art.133—134 din Constituție, care reglementează rolul și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii, cu dispozițiile art.9 din Legea nr.24/2000 mai sus citate, și cele ale art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit cărora „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”.

Întrucât Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2017 privește modificarea Codului penal și a Codului de procedură penală, este **indiscutabilă competența Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul procedurii de avizare, acesta fiind „autoritate interesată”** în aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017, așa cum statuează dispozițiile art.9 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. De altfel, așa cum arată și Consiliul Superior al Magistraturii, chiar Ministerul Justiției a trimis, spre avizare, în după-amiaza zilei de 31 ianuarie 2017, proiectul acestei ordonanțe de urgență, pentru obținerea avizului Consiliului.

Ceea ce se invocă și este cert este faptul că **solicitarea avizului a fost pur formală, proiectul de act normativ fiind adoptat și trimis la Monitorul Oficial al României, în vederea publicării, în aceeași zi în care avizul a fost solicitat.**

Or, așa cum se subliniază chiar în cuprinsul sesizărilor formulate în această cauză, **atribuția de avizare a actelor normative de către instituțiile publice interesate, cu atât mai mult cu cât aceasta izvorăște din Constituție, nu este una pur formală și nici nu trebuie înțeleasă în sensul că simpla solicitare a avizului (cu adoptarea îndată după solicitare a actului normativ) este suficientă pentru a fi îndeplinită cerința constituțională.**

Printr-o asemenea conduită, **contrară normelor de loialitate constituțională, s-a creat un conflict juridic de natură constituțională între inițiatorul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13/2017 și autoritatea chemată să avizeze proiectul ordonanței de urgență.**

Lipsa sancționării unui astfel de comportament, în sensul constatării faptului că acesta nu a produs un conflict juridic de natură constituțională înseamnă acceptarea caracterului derizoriu al procedurii de avizare a actelor normative, respectiv a posibilității ca, în realitate, să se promoveze acte normative (sub eventualul pretext al urgenței) fără niciunul dintre avizele prevăzute de lege.

**Pentru toate aceste motive considerăm că instanța de contencios constituțional ar fi trebuit să constate în cauză existența unui conflict juridic de natură constituțională între:**

— **autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare — Parlamentul României, pe de altă parte, determinat de depășirea de către Guvern a limitelor delegării legislative;**

— **autoritatea executivă — Guvernul României, pe de o parte, și autoritatea judecătorească — Consiliul Superior al Magistraturii, pe de altă parte, determinat de încălcarea principiului cooperării loiale între autorități.**

Judecător,  
**Livia Doina Stanciu**

---

<sup>17</sup> Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune plenară (Veneția, 14—15 decembrie 2012) — traducerea în limba română este disponibilă pe site-ul Curții Constituționale — [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro)