

Tudorel TOADER

Marieta SAFTA

Contencios constituțional

Ediția a 3-a, revizuită și actualizată

Editura
Hamangiu
2025

CUPRINS

TITLUL I. JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ ȘI CONTENCIOSUL CONSTITUȚIONAL. CARACTERIZARE GENERALĂ	1
TITLUL AL II-LEA. TEORIA CONSTITUȚIEI	7
Capitolul I. Constituție și constituționalism. Supremația Constituției	7
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale despre Constituție</i>	<i>7</i>
§1. Apariția Constituției	7
§2. Tipuri de constituții	9
§3. Conținutul normativ al Constituției	12
§4. Definiția și caracterele juridice ale Constituției	16
§5. Funcțiile Constituției	17
§6. Conceptul de constituționalism	18
<i>Secțiunea a 2-a. Supremația Constituției</i>	<i>18</i>
§1. Noțiunea de supremație a Constituției	18
§2. Consecințe și garanții ale supremației Constituției	20
Capitolul al II-lea. Adoptarea, revizuirea, suspendarea și abrogarea Constituției	21
<i>Secțiunea 1. Adoptarea Constituției</i>	<i>21</i>
§1. Considerații introductive	21
§2. Inițiativa constituțională	21
<i>Secțiunea a 2-a. Revizuirea Constituției</i>	<i>23</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Suspendarea și abrogarea Constituției</i>	<i>25</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Aplicarea directă a Constituției</i>	<i>26</i>
Capitolul al III-lea. Constituția României din 1991, revizuită în 2003	31
<i>Secțiunea 1. Adoptarea Constituției în anul 1991</i>	<i>31</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Revizuirea Constituției în anul 2003</i>	<i>35</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Alte inițiative de revizuire a Constituției</i>	<i>36</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Structura Constituției României</i>	<i>43</i>
<i>Secțiunea a 5-a. Reglementarea procedurii de revizuire a Constituției României</i>	<i>44</i>
§1. Inițiativa de revizuire a Constituției	44
§2. Adoptarea și aprobarea legii de revizuire	45
§3. Dispoziții ale Constituției declarate nerevizuibile: limitele revizuirii	48

§4. Rolul Curții Constituționale în procesul de revizuire a Constituției _____	48
--	----

TITLUL AL III-LEA. CONTROLUL DE CONSTITUȚIONALITATE _____ 50

Capitolul I. Caracterizare generală _____ 50

<i>Secțiunea 1. Noțiunea de control de constituționalitate al legilor. Fundamentare științifică _____</i>	50
---	----

<i>Secțiunea a 2-a. Apariția controlului constituționalității legilor _____</i>	51
---	----

<i>Secțiunea a 3-a. Clasificări ale controlului de constituționalitate _____</i>	55
--	----

<i>Secțiunea a 4-a. Modele de control de constituționalitate _____</i>	57
--	----

§1. Aspecte generale _____	57
----------------------------	----

§2. Modelul american _____	58
----------------------------	----

§3. Modelul european _____	60
----------------------------	----

§4. Evoluții ale controlului de constituționalitate _____	61
---	----

<i>Secțiunea a 5-a. Funcțiile controlului de constituționalitate _____</i>	64
--	----

<i>Secțiunea a 6-a. Constituționalizarea dreptului _____</i>	65
--	----

Capitolul al II-lea. Controlul constituționalității legilor în România _____ 67

<i>Secțiunea 1. Repere de ordin istoric _____</i>	67
---	----

<i>Secțiunea a 2-a. Controlul de constituționalitate în prezent _____</i>	74
---	----

TITLUL AL IV-LEA. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI _____ 76

Capitolul I. Cadrul legal de referință. Caracterizare generală _____ 76

Capitolul al II-lea. Structura și organizarea Curții Constituționale _____ 79

<i>Secțiunea 1. Judecătorii constituționali. Plenul Curții Constituționale _____</i>	79
--	----

§1. Numirea judecătorilor constituționali _____	79
---	----

1.1. Elemente de drept comparat _____	79
---------------------------------------	----

1.2. Numirea judecătorilor Curții Constituționale a României _____	84
--	----

§2. Garanții ale independenței judecătorilor constituționali _____	90
--	----

§3. Plenul Curții Constituționale. Atribuții _____	94
--	----

<i>Secțiunea a 2-a. Președintele Curții Constituționale _____</i>	94
---	----

<i>Secțiunea a 3-a. Personalul Curții Constituționale</i>	96
§1. Caracterizare generală	96
§2. Secretarul general al Curții Constituționale	97
§3. Magistrații-asistenți	98
§4. Alte categorii de personal	99
Capitolul al III-lea. Atribuțiile Curții Constituționale	101
<i>Secțiunea 1. Clasificare</i>	101
<i>Secțiunea a 2-a. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare [art. 146 lit. a) teza I din Constituție]</i>	101
§1. Trăsături	101
§2. Sesizare. Subiecți	101
§3. Obiect	102
§4. Elemente de procedură	103
<i>Secțiunea a 3-a. Verificarea constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției [art. 146 lit. a) teza a II-a din Constituție] și a legii de revizuire adoptate de Parlament (art. 23 din Legea nr. 47/1992)</i>	106
§1. Trăsături	106
§2. Sesizare	106
§3. Obiect	107
§4. Elemente de procedură	109
<i>Secțiunea a 4-a. Controlul constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale [art. 146 lit. b) din Constituție]</i>	114
§1. Trăsături	114
§2. Sesizare. Subiecți	116
§3. Obiect	116
§4. Elemente de procedură	119
<i>Secțiunea a 5-a. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului [art. 146 lit. c) din Constituție]</i>	120
§1. Trăsături	120
§2. Sesizare. Subiecți	120
§3. Obiect	121
§4. Elemente de procedură	122
<i>Secțiunea a 6-a. Controlul constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului [art. 146 lit. l) din Constituție și art. 27-28 din Legea nr. 47/1992]</i>	122
§1. Trăsături	122
§2. Sesizare. Subiecți	123

§3. Obiect	123
§4. Elemente de procedură	130
<i>Secțiunea a 7-a. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial [art. 146 lit. d) teza I din Constituție]</i>	130
§1. Trăsături	130
§2. Sesizare. Subiecți	131
§3. Obiect	131
§4. Procedura invocării și soluționării excepției de neconstituționalitate	132
4.1. Aspecte generale	132
4.2. Etapa judecătorească a soluționării excepțiilor de neconstituționalitate	133
4.2.1. Aspecte generale	133
4.2.2. Obligația instanței de a sesiza Curtea Constituțională	134
4.2.3. Obligația instanței de judecată de a-și exprima opinia asupra excepției de neconstituționalitate invocate	138
4.2.4. Exigențe de ordin formal/regularitatea sesizării Curții Constituționale	142
4.2.4.1. Sesizarea Curții Constituționale se face printr-o încheiere distinctă	142
4.2.4.2. Constituirea dosarelor având ca obiect excepții de neconstituționalitate	145
4.3. Etapa contenciosului constituțional, desfășurată în fața Curții Constituționale	147
<i>Secțiunea a 8-a. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului [art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituție]</i>	155
§1. Trăsături	155
§2. Obiect	155
§3. Elemente de procedură	159
<i>Secțiunea a 9-a. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. e) din Constituție]</i>	160
§1. Trăsături	160
§2. Sesizare. Subiecți. Părțile conflictului juridic de natură constituțională	160
§3. Obiect	169
§4. Elemente de procedură	193

<i>Secțiunea a 10-a. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de a confirma rezultatele sufragiului [art. 146 lit. f) din Constituție]</i>	194
§1. Trăsături. Obiect	194
§2. Sesizare. Subiecți. Autosesizarea/sesizarea din oficiu a CCR	198
§3. Elemente de procedură	200
3.1. Soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor ori a semnelor electorale	200
3.2. Soluționarea contestațiilor privind împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală	206
3.3. Soluționarea cererilor/sesizarea din oficiu privind anularea rezultatelor alegerilor	206
3.4. Confirmarea și validarea rezultatului alegerilor	210
<i>Secțiunea a 11-a. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României [art. 146 lit. g) din Constituție]</i>	211
§1. Trăsături	211
§2. Sesizare. Subiecți	211
§3. Elemente de procedură	211
<i>Secțiunea a 12-a. Emiterea avizului consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României [art. 146 lit. h) din Constituție]</i>	216
§1. Trăsături	216
§2. Sesizare. Subiecți	219
§3. Elemente de procedură	219
<i>Secțiunea a 13-a. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și de a confirma rezultatele acestuia [art. 146 lit. i) din Constituție]</i>	222
§1. Trăsături	222
§2. Sesizare. Subiecți	222
§3. Elemente de procedură	223
§4. Confirmarea rezultatului referendumului	228
4.1. Referendumul pentru revizuirea Constituției	228
4.2. Referendumul pentru demiterea Președintelui	229
4.3. Referendumul pe probleme de interes național	233

<i>Secțiunea a 14-a. Verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni [art. 146 lit. j) din Constituție]</i>	240
§1. Trăsături	240
§2. Sesizare. Subiecți	240
§3. Elemente de procedură	240
<i>Secțiunea a 15-a. Atribuția de a hotărî asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic [art. 146 lit. k) din Constituție]</i>	245
§1. Trăsături	245
§2. Sesizare. Subiecți	245
§3. Obiect	245
§4. Elemente de procedură	245
Capitolul al IV-lea. Reguli procedurale specifice activității	
Curtii Constituționale	247
<i>Secțiunea 1. Activitatea premergătoare dezbatelor. Aspecte specifice</i>	247
<i>Secțiunea a 2-a. Ședințele Plenului Curții Constituționale. Dezbatere și deliberarea</i>	251
<i>Secțiunea a 3-a. Deciziile, hotărârile și avizele Curții Constituționale. Opiniile separate și opiniile concurente</i>	252
<i>Secțiunea a 4-a. Accesul la informațiile referitoare la activitatea Curții Constituționale</i>	260
§1. Informații accesibile pe pagina de internet – www.ccr.ro	260
§2. Comunicatele de presă	261
§3. Alte modalități de aducere la cunoștință publică a activității Curții Constituționale	262
TITLUL AL V-LEA. CAUZELE DE INADMISSIBILITATE ÎN	
CONTENCIOSUL CONSTITUȚIONAL	264
Capitolul I. Caracterizare generală	264
Capitolul al II-lea. Clasificări ale cauzelor de inadmisibilitate	266
Capitolul al III-lea. Legalitatea sesizării	270
<i>Secțiunea 1. Condiții de admisibilitate privitoare la</i>	
OBIECTUL SESIZĂRII	270
§1. Considerații generale	270
§2. Controlul de constituționalitate a priori poate avea ca obiect doar legile care nu au fost promulgate	271

- §3. Este admisibil controlul de constituționalitate *a priori* al legii promulgate, dacă sesizarea s-a făcut în termenul legal _____ 271
- §4. Controlul de constituționalitate *a priori* poate avea ca obiect doar legile care au fost adoptate de ambele Camere ale Parlamentului _____ 277
- §5. Controlul de constituționalitate *a priori* poate avea ca obiect o ordonanță a Guvernului aprobată prin lege, însă numai în măsura în care Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la legea de aprobare a ordonanței Guvernului _____ 277
- §6. După reexaminarea legii, pentru punerea în acord cu decizia Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității, pot forma obiectul controlului de constituționalitate *a priori* numai acele dispoziții care au format obiect al reexaminării _____ 279
- §7. Controlul de constituționalitate poate avea ca obiect numai regulamentele Parlamentului în vigoare _____ 280
- §8. Controlul de constituționalitate poate avea ca obiect hotărârile plenului Camerei Deputaților, hotărârile plenului Senatului și hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, nu și acordurile politice _____ 281
- §9. Hotărârile de Guvern nu pot constitui obiect al controlului Curții Constituționale _____ 282
- §10. Normele metodologice de aplicare a legii nu pot constitui obiect al controlului Curții Constituționale _____ 282
- §11. Ordinele miniștrilor nu pot constitui obiect al controlului Curții Constituționale _____ 283
- §12. Hotărârile judecătorești nu pot constitui obiect al controlului de constituționalitate _____ 284
- §13. Dispozițiile din legi și ordonanțe, în interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție (recurs în interesul legii/hotărâre prealabilă), pot constitui obiect al controlului de constituționalitate _____ 285
- §14. Controlul de constituționalitate *a posteriori* poate avea ca obiect dispoziții din legi și ordonanțe *în vigoare*. Potrivit interpretării date în jurisprudența Curții Constituționale sintagmei „în vigoare”, controlul de constituționalitate poate avea ca obiect și dispoziții din legi și ordonanțe

abrogate, în măsura în care acestea continuă să producă efecte juridice _____	297
§15. Dispozițiile legale <i>de abrogare</i> pot constitui obiect al controlului de constituționalitate _____	305
§16. Controlul de constituționalitate <i>a posteriori</i> poate avea ca obiect numai dispoziții din legi și ordonanțe care sunt aplicabile cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate _____	311
§17. Sunt inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate ridicate într-o acțiune <i>ab initio</i> inadmisibilă, în măsura în care nu sunt contestate chiar dispozițiile legale care determină o atare soluție în privința cauzei în care a fost ridicată excepția _____	314
§18. Excepția de neconstituționalitate nu poate constitui obiectul principal al acțiunii de chemare în judecată _____	316
§19. Dispozițiile din legi și ordonanțe, constatate ca fiind neconstituționale, nu mai pot fi supuse controlului de constituționalitate _____	318
§20. Poate forma obiect al controlului de constituționalitate posibila interpretare neconstituțională, alta/alte decât cea/cele exclusă/excluse prin decizii interpretative _____	319
§21. Pot forma obiect al controlului de constituționalitate soluțiile legislative _____	321
§22. Controlul de constituționalitate poate avea ca obiect decretul de stabilire a obiectului și datei referendumului _____	322
§23. Controlul de constituționalitate privește numai partidele politice, nu și organizațiile neguvernamentale _____	325
<i>Secțiunea a 2-a. Condiții de admisibilitate privitoare la AUTORII SESIZĂRII</i> _____	327
§1. Considerații generale _____	327
§2. Grupurile parlamentare nu pot sesiza Curtea Constituțională pentru controlul legilor înainte de promulgare _____	327
§3. Președintele sau membrii uneia dintre Camerele Parlamentului pot formula sesizări numai cu privire la regulamentul Camerei din care fac parte _____	328
§4. Sesizarea Curții Constituționale, în vederea controlului constituționalității hotărârilor Parlamentului, poate fi formulată numai de către președintele respectivei Camere	

sau de către un număr de 50 de deputați sau 25 de senatori _____	330
§5. Deputatul/senatorul care a avut calitatea de președinte al Camerei respective poate contesta constituționalitatea hotărârii care privește încetarea statutului/calității sale de președinte al Camerei _____	330
§6. Apărătorii sau reprezentanții legali ai părților pot invoca excepții de neconstituționalitate numai în numele părților pe care le reprezintă _____	331
§7. Deputații ori senatorii nu pot formula sesizări cu privire la conflicte juridice de natură constituțională _____	332
§8. Orice autoritate prevăzută de legea specială între subiecții care pot sesiza Curtea Constituțională cu un conflict juridic de natură constituțională este în drept să formuleze cererea cu privire la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională, chiar dacă nu este parte în conflictul la care se referă sesizarea _____	333
§9. Cererile de anulare a alegerilor pot fi formulate numai de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale și de candidații care au participat la alegeri _____	337
§10. Constațiile referitoare la neconstituționalitatea unui partid politic pot fi formulate numai de către președinții celor două Camere ale Parlamentului sau de Guvern _____	338
<i>Secțiunea a 3-a. Condiții de admisibilitate privitoare la obligația de MOTIVARE A SESIZĂRII _____</i>	<i>338</i>
§1. Considerații generale _____	338
§2. Admisibilitatea sesizărilor este condiționată de indicarea temeiului constituțional în raport de care sunt formulate criticile _____	340
§3. Admisibilitatea sesizărilor este condiționată de motivarea încălcării temeiurilor de neconstituționalitate invocate _____	341
§4. Pentru admisibilitatea sesizărilor, este necesar ca norma de referință să fie de rang constituțional _____	343
§5. Admisibilitatea sesizărilor este condiționată de motivarea lor la data formulării, iar nu la o dată ulterioară, în fața Curții Constituționale _____	346

<i>Secțiunea a 4-a. Condiții de admisibilitate care vizează</i>	
<i>CADRUL PROCESUAL/CONDIȚII PROCEDURALE</i>	
<i>SPECIFICE unor atribuții ale Curții Constituționale _____</i>	
§1. Considerații generale _____	347
§2. Excepțiile de neconstituționalitate pot fi ridicate numai în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial _____	347
§3. Excepțiile de neconstituționalitate nu pot fi ridicate direct în fața Curții Constituționale _____	349
§4. Constituționalitatea legii poate fi examinată numai în cadrul atribuției prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție, iar nu în îndeplinirea altor competențe ____	349
§5. Aceeași excepție de neconstituționalitate, soluționată de Curtea Constituțională, nu poate fi ridicată în aceeași cauză de către același autor _____	350
§6. Cadrul procesual stabilit prin sesizare nu poate fi extins prin formularea unei cereri de intervenție în interes propriu sau în interesul unei părți _____	351
§7. Conflictul juridic de natură constituțională poartă între autoritățile publice de rang constituțional _____	352
Capitolul al IV-lea. Cauze de inadmisibilitate privitoare la competența Curții Constituționale _____	
353	
<i>Secțiunea 1. Considerații generale _____</i>	
<i>353</i>	
<i>Secțiunea a 2-a. Analiza cauzelor de inadmisibilitate _____</i>	
<i>353</i>	
§1. Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității, iar nu și asupra oportunității actelor criticate _____	353
§2. Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, nu și asupra modului de aplicare a acestora _____	355
§3. Sunt admisibile sesizările având ca obiect hotărârile Parlamentului, numai dacă acestea afectează valori și principii constituționale sau organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional _____	356
§4. În cadrul controlului <i>a priori</i> , Curtea Constituțională se pronunță și asupra prevederilor care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate de norma criticată, iar în cadrul controlului <i>a posteriori</i> , se pronunță doar dacă s-a admis excepția de neconstituționalitate ____	357

§5. Curtea Constituțională nu poate modifica sau completa prevederile supuse controlului de constituționalitate _____	357
§6. Interpretarea și aplicarea legii nu intră, de principiu, în competența Curții Constituționale _____	360
§7. Controlul de constituționalitate presupune raportarea unei norme la dispoziții ale Constituției, și nu o analiză comparativă a actelor normative sau a instituțiilor juridice _____	364
§8. Verificarea compatibilității unei norme de drept intern în raport de normele de drept european nu intră în competențele Curții Constituționale. Norma europeană poate constitui doar o normă interpusă celei de referință, care nu poate fi decât Constituția, și, de asemenea, trebuie să aibă relevanță constituțională _____	367

TITLUL AL VI-LEA. ACTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE ȘI EFECTELE ACESTORA _____

368

Capitolul I. Tipuri de acte _____

368

Capitolul al II-lea. Efectele deciziilor Curții

Constituționale _____

370

Secțiunea 1. Problematika efectelor actelor Curții

Constituționale sub imperiul Constituției din 1991 _____

370

Secțiunea a 2-a. Aspecte specifice privind actuala reglementare a efectelor deciziilor Curții

Constituționale _____

374

§1. Obligatoritatea *erga omnes* a deciziilor Curții

Constituționale _____

374

§2. Neretroactivitatea deciziilor Curții Constituționale _____

380

Secțiunea a 3-a. Aspecte specifice deciziilor interpretative _____

394

§1. Caracterizare generală _____

394

§2. Precizări terminologice. Rațiunea deciziilor interpretative _____

395

§3. Deciziile interpretative, exemplificări și caracterizare _____

398

3.1. Modalități de redactare a dispozitivelor deciziilor de interpretare _____

398

3.1.1. Decizii prin care Curtea Constituțională constată că dispozițiile legale criticate sunt constituționale în măsura în care se interpretează într-un anume sens _____

398

3.1.2. Decizii prin care Curtea Constituțională admite sesizarea de neconstituționalitate și constată că dispozițiile legale criticate sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează într-un anume sens	403
3.2. Caracterizare generală	411
3.3. Efectele deciziilor interpretative	413
3.4. Delimitări de competențe	417
Capitolul al III-lea. Deciziile Curții Constituționale în lumina principiului securității juridice	422
<i>Secțiunea 1. Efectivitatea justiției constituționale</i>	422
§1. Respectarea deciziilor Curții Constituționale	422
§2. Sancționarea nerespectării deciziilor Curții Constituționale	426
<i>Secțiunea a 2-a. Revirimentul jurisprudențial</i>	430
§1. Semnificație și necesitate	430
§2. Revirimentul în jurisprudența Curții Constituționale a României	432
§3. Condiții/motive de natură a justifica revirimentul jurisprudențial constituțional	433
3.1. Existența unor elemente noi de natură a determina schimbarea jurisprudenței	433
3.2. Numărul semnificativ de cauze în materie cu care Curtea Constituțională a fost sesizată	434
3.3. Aplicarea unei viziuni noi, evolutive asupra modului de interpretare a prevederilor constituționale	436
3.4. Receptarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului	439
3.5. Receptarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene	442

TITLUL AL VII-LEA. RAPORTURILE DINTRE DREPTUL NAȚIONAL, DREPTUL INTERNAȚIONAL, DREPTUL EUROPEAN ÎN CADRUL CONTROLULUI DE

CONSTITUȚIONALITATE ÎN ROMÂNIA	444
Capitolul I. Cadrul constituțional de referință	444
Capitolul al II-lea. Receptarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și, respectiv, a Curții de Justiție a Uniunii Europene	449
<i>Secțiunea 1. Curtea Europeană a Drepturilor Omului</i>	449

<i>Secțiunea a 2-a. Curtea de Justiție a Uniunii Europene</i>	456
<i>Secțiunea a 3-a. Efectul invocării de Curtea Constituțională a României a jurisprudenței Curților europene în privința instanțelor judecătorești din România</i>	473
Capitolul al III-lea. Rolul Comisiei de la Veneția în asigurarea standardelor moderne de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale	475
<i>Secțiunea 1. Comisia de la Veneția. Scurtă prezentare</i>	475
<i>Secțiunea a 2-a. Forme de cooperare instituțională</i>	476
§1. Conferințe, seminarii, forme de asociere a instanțelor de jurisdicție constituțională	476
§2. Consiliul mixt pentru justiție constituțională	476
<i>Secțiunea a 3-a. Reflectarea în jurisprudența Curții Constituționale a României a cooperării cu Comisia de la Veneția</i>	477
§1. Documentarea prin intermediul agenților de legătură	477
§2. Invocarea recomandărilor Comisiei de la Veneția	478
2.1. Revizuirea Constituției	478
2.2. Legislația electorală	479
2.3. Răspunderea penală versus cea politică a miniștrilor	482
2.4. Loialitatea constituțională	485
BIBLIOGRAFIE	489

TITLUL I.

JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ ȘI CONTENCIOSUL CONSTITUȚIONAL. CARACTERIZARE GENERALĂ

Desemnând, în esență, același fenomen juridic, studiile de specialitate se referă la concepte precum justiție constituțională, jurisdicție constituțională și contencios constituțional, abordând, în acest context, instituțiile și procedurile specifice prin care se realizează, *lato sensu*, controlul de constituționalitate, respectiv garantarea supremației Constituției ca lege fundamentală a statului.

În acest sens, justiția constituțională a fost definită ca reprezentând „ansamblul instituțiilor și tehnicilor prin mijlocirea cărora este asigurată, fără restricție, supremația Constituției”^[1]. Ca justiție exclusivă, aceasta are monopolul contenciosului constituțional^[2]. Justiția constituțională semnifică, în esență, „controlul judecătoresc al legilor”^[3], dar nu se reduce la acesta, și se justifică prin mai multe rațiuni, subsumate obiectivului mai sus menționat, fiind reținute în acest sens în doctrină^[4]: rolul de arbitru în conflictele politice, asigurarea unei tranziții liniștite a puterii, asigurarea/refacerea prestigiului Constituției, interpretarea și adaptarea acesteia.

Controlul de constituționalitate este realizat de instanțe specializate, potrivit unor proceduri distincte și utilizând un instrumentar specific. Instanțele de jurisdicție constituțională sunt instanțele abilitate să realizeze controlul de constituționalitate, adică activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu prevederile Legii fundamentale. Acest tip de control al normelor juridice este o consecință a faptului că sistemul juridic nu se prezintă ca un ansamblu nediferențiat de norme, plasate toate la același nivel, ci ca o ierarhie alcătuită pe

[1] O. DUHAMEL, Y. MÉNY (DIR.), *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 556.

[2] I. DELEANU, *Justiția constituțională*, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 14.

[3] M. CRISTE, *Drept constituțional. Un drept al statului*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 71.

[4] *Idem*, p. 71-73; I. DELEANU, *op. cit.*, p. 9-17.

critериul valorii juridice a izvoarelor dreptului, articulată la vârf cu supremația Constituției^[1]. Structura piramidală a sistemului juridic este dată, așadar, de relația dintre lege și actele normative subordonate legii și de poziția supraordonată a Constituției, a cărei supremație, sub aspect instituțional, este asigurată prin rolul instanțelor de jurisdicție constituțională.

Studiile în materie^[2] relevă în acest sens faptul că secolul XX în general, mai cu seamă a doua parte a acestuia, a fost marcat de un fenomen de emergență având ca epicentru „noul constituționalism”^[3], adică un model de democrație, de organizare a statului care refuză dogmatismul suveranității legislative, acordă prioritate drepturilor și libertăților fundamentale și impune controlul de constituționalitate realizat prin instanțe specializate. Corespunzător transformărilor care au avut loc în plan politic la nivelul statelor, noul constituționalism s-a extins. Comisia de la Veneția observa astfel că, după Cel de-Al Doilea Război Mondial, au fost înființate Curți Constituționale mai întâi în Germania și Italia, apoi în Spania și în Portugalia și în final în centrul și estul Europei. Acest proces a fost accelerat în Europa de prăbușirea sistemului comunist, constituirea Curților Constituționale în țările foste comuniste fiind percepută ca un simbol al statului de drept. Rolul lor a fost de a înlătura moștenirea regimurilor precedente și de a proteja drepturile omului încălcate prin astfel de regimuri. În locul principiului unității puterii, care excludea orice control asupra Parlamentului, a fost introdus sistemul separației puterilor. În locul principiului supremației Parlamentului, noul sistem a fost bazat pe principiul echilibrului și controlului reciproc între autoritățile statului. În consecință, chiar Parlamentul trebuie să respecte supremația Constituției și poate fi controlat de alte autorități, în special Curțile Constituționale^[4].

[1] Pentru dezvoltări, a se vedea M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, tome I, *Théorie de la Constitution*, Dalloz, Paris, 2012, p. 756-763.

[2] Pe larg, a se vedea A.S. SWEET, *Constitutional Courts*, în M. ROSENFELD, A. SAJÓ (EDS.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

[3] M. SHAPIRO, A.S. SWEET, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 397.

[4] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)014 – *Opinion on the draft Law on the amendments to the Constitution, strengthening the independence of judges (including an explanatory note and a comparative table) and the changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine*, parag. 76.

În prezent, formula cuprinzând o Constituție scrisă, un catalog al drepturilor și libertăților fundamentale, un control de constituționalitate instituționalizat există în aproape întreaga Europă. Studiile Comisiei de la Veneția salută introducerea în Constituțiile statelor a reglementării instanțelor de jurisdicție constituțională, reținând că aceasta contribuie la practica, prevalând, în noile democrații, de protecție a constituționalității noii ordini printr-o autoritate judiciară specifică, permanentă și independentă^[1]. În circumstanțele sistemului post-totalitar, garanțiile oferite de Curțile Constituționale au avut și au un rol important, în mod special cu privire la problemele inerente tranziției către democrație, probleme care nu sunt specifice doar Europei. Aceasta nu înseamnă însă că, în democrațiile de tradiție, rolul lor și problematica pe care o abordează prezintă mai puțină importanță.

Evoluția remarcată nu constituie doar un fenomen de ordin cantitativ, ci și calitativ^[2], întrucât extinderea geografică a fost însoțită de o „îmbogățire” a controlului de constituționalitate în ceea ce privește misiunea și funcția sa, precum și de dobândirea unor noi domenii de competență a Curților Constituționale, subsumate conceptului mai larg de justiție constituțională, care, așa cum am arătat și mai sus, înglobează controlul de constituționalitate, fără însă a se reduce la acesta^[3]. Funcțiile instanțelor de jurisdicție constituțională au crescut în număr și complexitate, astfel cum relevă și doctrina, unii autori^[4] reținând, în principal, următoarele astfel de funcții „comune tuturor Curților Constituționale și organismelor de jurisdicție constituțională”:

– garanți ai supremației Constituției, toate atribuțiile Curților Constituționale fiind orientate către realizarea acestui scop; cu referire la supremația Constituției, s-a reținut^[5] că este o noțiune în conținutul căreia sunt cuprinse trăsături și valori politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a acesteia nu doar în sistemul de drept, ci și în întregul

[1] CDL-INF(1997)002 – *Opinion on the Constitution of Ukraine*, p. 10, apud Comisia de la Veneția, *Compilation of Venice Commission Opinion, Reports and Studies on Constitutional Justice*.

[2] Pe larg, T. TOADER, M. SAFTA, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015.

[3] În acest sens, a se vedea I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 828-832.

[4] E. TANCHEV, *Implicații comparative ale controlului de constituționalitate*, în *Curtea Constituțională a României – 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 42-59.

[5] I. MURARU, *Există un garant al supremației Constituției Române?*, în *Revista română de drept privat* nr. 1/2011, p. 130-155.

sistem politic al unei țări. Ea se bazează pe faptul că Legea fundamentală este expresia voinței guvernanților, a poporului în ultimă instanță, voință strâns legată de contextul economic, social, politic, cultural al societății în care este edictată. Supremația Constituției nu este deci o simplă afirmație, ci este și trebuie să fie o realitate juridică în orice stat de drept și democratic, cu o serie de consecințe juridice și garanții, între care controlul exercitat de Curțile Constituționale;

– vocea și garantul Constituției, așa cum a stabilit puterea constituantă; se precizează sub acest aspect că, potrivit teoriei clasice a democrației, puterea constituantă a statului, fiind expresia suveranității poporului, creează Constituția, nefiind implicată în legiferare, în guvernarea efectivă, în administrarea justiției și în soluționarea cauzelor de către instanțe. Puterea constituantă nu dispăre, ci intră într-o stare latentă sau „de adormire”. Revine la viață și devine activă atunci când dispozițiile Constituției necesită modificare sau când națiunea ori elitele sale politice au luat decizia de a adopta o nouă Constituție^[1]. Atâta vreme cât se află în stare latentă, Curtea Constituțională este cea care exprimă înțelesul exact al dispozițiilor constituționale, având posibilitatea de a le interpreta, cu condiția de a se menține în limitele voinței „părinților fondatori”;

– garanți judiciari ai drepturilor fundamentale ale omului, „piatra de temelie în legitimarea controlului judiciar al constituționalității legilor”;

– garanți care obligă instituțiile statului să se mențină în limitele constituționale ale competențelor lor, funcție realizată însă în diverse forme și căi, în virtutea competențelor lor constituționale;

– arbitri sau agenți de arbitraj legal și constituțional în soluționarea conflictelor dintre puterile statului, în baza și în limitele Constituției;

– autorități cu rolul de a preveni aspirațiile despotice ale majorității aflate la guvernare;

– supapă de siguranță pentru a reduce nivelul de presiune socială, de neliniște și pentru a preveni distrugerea sau autodistrugerea sistemului constituțional și guvernamental prin acțiunea ilegală, extraparlamentară ori extraconstituțională;

– autorități de armonizare a valorilor, principiilor și normelor naționale, constituționale și supranaționale, precum și de rezolvare a conflictelor dintre instituțiile și sistemele juridice naționale și supranaționale.

[1] Cu privire la redactarea constituției, ca act de decizie politică supremă asupra tipului și formei de unitate politică, a se vedea C. SCHMITT, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham, 2008, p. 75-94.

Această tendință către extinderea instituționalizării controlului de constituționalitate a fost explicată^[1] în diverse moduri, însă, indiferent de teoria agreată, este evident că instituționalizarea controlului de constituționalitate și crearea de instanțe specializate care să realizeze acest control reprezintă unele dintre cele mai importante fenomene ale secolului XX și ale începutului de secol XXI^[2]. Această evoluție nu este una lipsită de provocări, problemele cu care instanțele de jurisdicție constituțională se confruntă fiind în mare parte comune și vizând, în special, raporturile cu celelalte instituții ale statului, asigurarea unei reale independențe și autorități, concretizate în cele din urmă în eficiența justiției constituționale, respectiv în modul în care deciziile Curților Constituționale sunt respectate și executate.

Este un proces de „construcție”/„modelare”/„remodelare” a concepțelor constituționale, realizat în timp prin intermediul și ca efect al controlului de constituționalitate, în spiritul ideii de „Constituție vie”^[3], adaptată și adaptabilă realităților complexe și într-o continuă schimbare. Este un proces continuu și ireversibil, fără de care însăși semnificația Constituției nu poate fi în mod unitar și coerent înțeleasă și care influențează deopotrivă procesul legislativ, aplicarea legilor, doctrina juridică, întregul sistem de drept^[4]. Într-o exprimare plastică, „judecătorul constituțional face legea prin interpretarea Constituției”^[5], în sensul că deciziilor pe care acesta le pronunță li se poate atașa, datorită caracterului lor general obligatoriu, atributul de „forță normativă”^[6]. Curtea Constituțională și, în general, instanțele de jurisdicție constituțională sunt, astfel, creatoare de „drept constituțional jurisprudențial”^[7].

[1] T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *Why Do Countries Adopt Constitutional Review?*, www.utexas.edu, p. 2-3; T. TOADER, M. SAFTA, *Raport-sinteză. Controlul de constituționalitate – tradiție și perspective*, în *Curtea Constituțională a României – 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, op. cit., p. 137-150.

[2] *Ibidem*.

[3] „Living Constitution” – a se vedea H.L. MCBAIN, *The Living Constitution*, 1927; W.H. REHNQUIST, *The Notion of Living Constitution*, în *Texas Law Review*, vol. 54, 1976, p. 693.

[4] În acest sens, a se vedea, pe larg, și T. BIRMONTIENÉ, *The Influence of Constitutional Review on Modern Trends of Constitutional Law*, în *Classical and Modern Trends in Constitutional Review*, Feneya Publishing House, Sofia, 2012, p. 163-176.

[5] A.S. SWEET, op. cit., p. 827.

[6] I. DELEANU, S. DELEANU, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 69.

[7] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, E.S. TĂNĂSESCU, M. ENACHE, GH. IANCU, *Interpretarea Constituției*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 83; în același sens, T. BIRMONTIENÉ, op. cit., p. 175.

Controlul de constituționalitate al legilor apare, așa cum s-a arătat, și ca un mijloc de afirmare a identității constituționale naționale, „iar judecătorul constituțional primul factor de promovare a sa, prin verificarea conformității legislației și impunerea luării în considerare, fără abatere, a literei, spiritului și specificității Constituției ca realitate normativă, un ansamblu coerent de principii și valori, cu o substanță ideatică-culturală proprie, inconfundabilă, cu o stabilitate deosebită și dinamică particulară. Astfel, Curțile Constituționale au devenit astăzi principalul «gardian» al asigurării exprimării identității constituționale, pe calea jurisprudenței degajate, în principal, în cadrul controlului de constituționalitate a actelor legislative, iar în cazul statelor membre ale UE, precum cel al României, a celor de transpunere a directivelor unional-europene»^[1].

Justiția constituțională, în sens larg, are și o altă dimensiune, și anume aceea a realizării stării de constituționalitate; „explicarea normei constituționale, interpretarea prevederilor sale, dezvoltarea interpretărilor date în funcție de cerințele cauzei, asigurarea consecvenței acestor interpretări și, în mod corespunzător, a deciziilor adoptate, prefigurarea unor principii și reguli jurisprudențiale noi, toate sunt de natură să configureze, în timp, o doctrină a Curții, rezultând atât din compatibilitatea soluțiilor, cât și, mai ales, din articularea interpretărilor în ansambluri logice și sistematice. Configurarea unor asemenea construcții teoretico-jurisprudențiale presupune un efort de lungă durată. Este un efort de conceptualizare care, în același timp, constituie o premisă esențială în formarea și dezvoltarea stării de constituționalitate»^[2].

Având în vedere acest rol și ponderea lui în evoluția generală a constituționalismului, ne vom referi în continuare, într-o structurare tematică, atât la controlul de constituționalitate al legilor, cât și la controlul de constituționalitate al unor acte, fapte și, în acest context, la începăturile, consolidarea instituțională a instanțelor de jurisdicție constituțională, îndeosebi a Curții Constituționale a României, la dezvoltarea și realizarea controlului de constituționalitate în România.

[1] M. DUȚU, *Dreptul și juriștii în Academia Română, 1866-2016*, Ed. Academiei, București, 2016, p. 112.

[2] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Studii constituționale*, Ed. Actami, București, 1998, p. 102.

TITLUL AL II-LEA. **TEORIA CONSTITUȚIEI**^[1]

Capitolul I. Constituție și constituționalism. Supremația Constituției

Secțiunea 1. Noțiuni generale despre Constituție

§1. Apariția Constituției

Problematica privitoare la Constituție și constituționalism este susceptibilă de ample considerații de ordin istoric.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul „constituție” provine din substantivul latin *constitutio*, care însemna dispoziție, ordin. În sistemul de drept roman, Constituția însemna edictul semnat de împărat ce cuprindea decizii cu caracter general privind diferite domenii de activitate și a căror forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale Imperiului^[2].

Primele legiuri conțin, în esență, principii generale de drept care vor sta la baza Constituțiilor de mai târziu. Aristotel avansa ideea unei forme de guvernământ bazate pe un corp de legi fundamentale. Promovarea prin lege a drepturilor și libertăților, într-o societate în care toți membrii acesteia se supun legii, o întâlnim la Cicero. Triburile germanice, în perioada Evului Mediu, aveau diverse seturi de legi scrise sau reguli cutumiare. În Japonia se reține existența unei Constituții într-o formă primară, bazată pe preceptele budiste și pe principii morale. Pentru țările islamice, ca vechi document cu această valoare este Constituția (Carta) din Medina^[3].

Conceptul de constituție, în sensul modern al acestui termen, care desemnează, de principiu, un act scris unitar, alcătuit din norme juridice

[1] Preluare din M. SAFTA, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 63 și urm.

[2] Pentru o abordare detaliată, a se vedea C. IONESCU, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 166.

[3] T. HARPER, *The Complete Idiot's Guide to the U.S. Constitution*, Alpha Book, Indiana, 2007, p. 4.

învestite cu forță juridică supremă, ce reglementează acele relații sociale fundamentale, esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii, adoptate potrivit unei proceduri speciale și solemne, este mai recent. Acesta poate fi atașat secolului XVIII, de când datează și cea mai veche Constituție în această accepțiune – cea americană din 1787. În Europa vorbim despre Constituții scrise mai târziu, în anul 1791 (Polonia și Franța).

Apariția Constituției „scrise” a fost, în esență, un rezultat al luptei împotriva ideii de putere absolută. De altfel, principalul document cu privire la care se apreciază că a stat la baza Constituției americane este *Magna Charta Libertatum* (1215). Chiar dacă acest document oferea prea puțin pentru cetățeanul obișnuit, fiind în principal în beneficiul nobililor care îl sprijiniseră pe rege, semnificația sa este puternică, deoarece, pentru prima dată, regele devenea subiect al legii, iar nu autor al ei, puterea regală fiind astfel limitată prin lege^[1].

Prin adoptarea Constituțiilor scrise a fost accentuată dimensiunea juridică a conceptului de constituție, aceasta nemaifiind un ansamblu de reguli scrise și nescrise, cristalizat în timp și legitimat prin tradiție, ci o reglementare abstractă, formulată în scris și adoptată de reprezentanța națională, cu caracter de lege „supremă”. Ca o consecință a semnificației și rolului acesteia, au început să fie judecate, în raport de dispozițiile sale, de principiile abstracte pe care le încorporează, atât actele și acțiunile factorilor politici, cât și legile și instituțiile. În cazul în care nu satisfac exigențele constituționale, aceste acte și acțiuni sunt considerate ca fiind lipsite de legitimitate și, prin urmare, lipsite de forță obligatorie^[2]. Constituția Statelor Unite ale Americii declară expres în acest sens, în art. VI parag. 2, că „Această Constituție (...) va fi legea supremă a țării; judecătorii din fiecare stat i se vor supune în consecință”. Este textul pe care, de altfel, a fost întemeiat controlul de constituționalitate^[3], întrucât nu consfințește doar supremația Constituției, ci și posibilitatea judecătorilor de a nu lua în considerare legile contrare acesteia.

Evoluția succint prezentată cuprinde, în sinteză, următoarele idei:
– supremația unor principii fundamentale;

[1] *Ibidem*.

[2] M. BALAN, *Evoluția istorică a conceptului de Constituție*, în ȘT. DEACONU, E.S. TĂNĂSESCU (COORD.), *Despre constituție și constituționalism. Liber amicorum Ioan Muraru*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 19.

[3] Cazul de referință *Marbury v. Madison* (1803), la care ne vom referi în secțiunea dedicată controlului de constituționalitate.

- nevoia de a le consfinți într-o formă scrisă;
- înființarea și înzestrarea unui corp judiciar (instanțe de judecată sau Curți Constituționale) cu instrumentele necesare pentru a asigura supremația principiilor constituționale astfel instituite asupra ansamblului legislației și a instituțiilor statului.

Reunirea acestor idei și concepte s-a realizat pentru prima dată în Statele Unite ale Americii, dar în prezent ele sunt considerate a fi de esența statului de drept în întreaga lume^[1].

§2. Tipuri de constituții

Față de cele arătate, rezultă că distingem între situații în care normele constituționale sunt sistematizate într-un act unic ori în mai multe acte, la care se adaugă, uneori, reguli cutumiare. Sub aspect conceptual, doctrina prezintă, în raport de această distincție, categoria de Constituții scrise și cea de Constituții cutumiare.

Constituția cutumiară reprezintă rezultatul, experiența practicii și tradiției în domeniul relațiilor sociale fundamentale statale ale unui popor, cristalizate de-a lungul timpului. Principiile astfel desprinse au căpătat în timp o puternică rezonanță în conștiința colectivă, fiind respectate întocmai ca legile scrise.

Constituția scrisă a apărut ca reacție împotriva cutumei, considerată incertă, incompletă, într-o continuă mișcare^[2]. Aceasta se impune a fi reglementată într-o formă concisă și sistematică, potrivit ideii în sensul că „nu există Constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar”^[3].

Având în vedere că în majoritatea covârșitoare a statelor există în prezent Constituții scrise, se apreciază^[4] că există o **tendință cvasi-unanimă de recunoaștere a valorii instrumentului scris, sistematic și integrator, față de practici și cutume.**

Avantajele formei scrise a Constituției sunt incontestabile. Astfel, forma scrisă permite cunoașterea de către cetățeni a Constituției și

[1] A se vedea M. CAPPELLETTI, W. COHEN, *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*, Bobbs-Merrill Company, Indiana, 1979, p. 11.

[2] GH. IANCU, *Proceduri constituționale. Drept procesual constituțional*, Ed. Monitorul Oficial, București, 2010, p. 34.

[3] T. PHAINE, *apud* I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 49.

[4] V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *Drept constituțional comparat*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 72.