

Tudorel TOADER

Marieta SAFTA

# Contencios constituțional

Ediția a 2-a, revizuită și actualizată

# Capitolul al II-lea. Adoptarea, revizuirea, suspendarea și abrogarea Constituției

## Secțiunea 1. Adoptarea Constituției

### §1. Considerații introductive

Adoptarea Constituției reprezintă o primă consecință a poziției Constituției în cadrul piramidei actelor normative. Astfel, având în vedere conținutul și scopurile sale, s-a pus problema unor modalități și proceduri speciale de adoptare, distincte de ale actelor normative subsecvente, care să pună în valoare supremația și deosebirile normelor constituționale față de restul dreptului. În cadrul acestor proceduri speciale, distingem inițiativa adoptării Constituției și modalitățile de adoptare a acesteia.

### §2. Inițiativa constituțională

În raport de criteriul doctrinei politice încorporate în Constituție, au fost identificate<sup>[1]</sup> următoarele forme de adoptare a Constituției:

a) **forme monocratice**, când organizarea constituțională este expresia voinței unei singure persoane, monarh sau șef de stat;

b) **forme democratice**, respectiv: convenția, semnificând constituirea unei reprezentanțe alese special de popor pentru a face sau a respinge o Constituție; constituirea poporului în instanță constituțională supremă; referendumul constituțional, adică îmbinarea deliberării reprezentative cu o consultare populară de tipul referendumului pentru validarea Constituției;

c) **forme mixte**, respectiv: monocrație-democrație, în sistemele unde Constituția dictatorului este supusă unui plebiscit, adică voinței „controlate” a poporului, pentru a se da aparența potrivit căreia Constituția ar fi „emanația” poporului; monarhie-representativitate, în sensul că Legea fundamentală exprimă acordul formal dintre adunare și monarh („contract” sau „pact”).

În legătură cu adoptarea propriu-zisă a Constituției, a fost elaborată teoria puterii constituante, prin care se înțelege organul de stat sau gruparea de indivizi care, beneficiind de o autoritate politică sau morală specială, are dreptul de a adopta Constituția<sup>[2]</sup>.

---

[1] I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale, op. cit.*, p. 97.

[2] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, vol. I, 2008, p. 51.

**Puterea constituantă** poate fi:

a) **originară** – intervine atunci când nu există sau nu mai există Constituție în vigoare (state noi, revoluții). Puterea constituantă originară este puterea primară, atașată poporului sau, uneori, individului ori grupului social care promovează o nouă idee de drept, ca expresie a unei noi concepții politice și filozofice<sup>[1]</sup>. Prin urmare, ea aparține celui care a creat statul sau a înfăptuit revoluția, care a avut ca obiectiv, între altele, stabilirea unei noi ordini juridice;

b) **instituită sau derivată** – este prevăzută de Constituția în vigoare (sau anterioară) atât în ceea ce privește competența, cât și organizarea și funcționarea ei. Puterea instituită este deci o putere condiționată prin reguli constituționale prestabilite atât în ceea ce privește organizarea, cât și prerogativele.

Așa cum s-a mai remarcat<sup>[2]</sup>, „puterea constituantă originară este o putere nelimitată, fiind o putere de fapt care se exercită independent de o Constituție. Prin urmare, nu există nicio normă constituțională sau supraconstituțională care să i se impună. Dimpotrivă, puterea constituantă derivată este o putere limitată. Creată fiind de puterea constituantă originară, apare normal ca ea să fie limitată și să acționeze strict în cadrul stabilit de către aceasta”. Puterea constituantă originară nu „dispare” odată cu adoptarea Constituției, pentru că ea aparține poporului și este unică<sup>[3]</sup>, însă manifestarea celor două puteri nu se poate realiza concomitent; puterea constituantă derivată se exercită atât timp cât cea originară nu intervine.

Astfel, o nouă Constituție se adoptă în următoarele situații<sup>[4]</sup>:

a) odată cu formarea unui stat nou – acest proces complex impune adoptarea unor dispoziții cu caracter politico-juridic solemn, prin care să se reglementeze caracteristicile regimului politic, instituționale etc.;

b) în situația în care în viața unui stat au loc schimbări politice structurale, fundamentale, când se schimbă regimul politic ori când un stat își reînnoiește fundamental bazele politico-juridice, economice ori își desăvârșește unitatea națională;

c) când în viața statului are loc o schimbare importantă cu caracter politic sau socio-economic care nu afectează esența statului sau regimul politic; este vorba doar despre o nouă etapă în dezvoltarea statului respectiv.

[1] I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, op. cit., p. 223.

[2] M. CRISTE, *Drept constituțional...*, op. cit., p. 54.

[3] M. ANDRESCU, A.N. PURAN, *Drept constituțional. Teoria generală a statului*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 11, apud M. CRISTE, *Drept constituțional...*, op. cit., p. 55.

[4] C. IONESCU, op. cit., p. 191.

Modificarea Constituției în vigoare are în vedere adaptarea acesteia la realitățile și evoluțiile vieții sociale și economice.

### ***Secțiunea a 2-a. Revizuirea Constituției***

Revizuirea Constituției presupune modificarea sau completarea sa. Astfel, chiar dacă stabilitatea unei Constituții constituie una dintre aspirațiile autorilor acesteia, care intenționează ca valorile și instituțiile stabilite să dureze peste generații, transformările socio-politice pot impune, la un moment dat, modificări ale Legii fundamentale.

Problematica revizuirii Constituției presupune analiza următoarelor aspecte:

- cine poate avea inițiativa revizuirii;
- procedura de urmat;
- dispozițiile Constituției susceptibile de a fi revizuite.

După modul cum sunt reglementate aceste elemente, distingem între Constituții rigide și Constituții suple (flexibile).

Astfel, în sistemul **Constituțiilor „rigide”**<sup>[1]</sup>, modificarea acestora presupune formalități speciale, distincte de ale celorlalte legi. Sunt susținute astfel valoarea și autoritatea Constituției, care impun o anumită permanență în timp a principiilor și regulilor pe care le consacără.

Se pot reține ca elemente de rigidizare a Constituțiilor<sup>[2]</sup>:

a) **stabilirea în cuprinsul Constituției a faptului că aceasta nu poate fi modificată o anumită perioadă de timp** (de exemplu, Constituția americană din 1787, care prevedea că nicio modificare nu poate să fie adusă unor prevederi ale sale decât după 21 de ani, Constituția franceză din 1791, care interzicea orice propunere de modificare pe perioada primelor două legislaturi, etc.);

b) **stabilirea unei proceduri complicate de modificare** (de exemplu, pentru Constituția Statelor Unite ale Americii, cea mai „veche” din lume, există două modalități de modificare: una dintre acestea presupune ca două treimi dintre state să se adreseze Congresului pentru o nouă Adunare Constituantă, însă Constituția a reprezentat întotdeauna un document sacrosanct în democrația americană, așa încât foarte puțini ar fi aceia care ar putea să conceapă o „regândire” a întregului edificiu constituțional;

[1] T. HARPER, *op. cit.*, p. 52.

[2] A se vedea și M.L. MANEA, L.V. NICULAE, *Limitele revizuirii constituționale. Studiu documentar de legislație contemporană*, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2013, p. 12-16.

a doua modalitate presupune ca cele două Camere ale Congresului să aprobe amendamentele propuse cu o majoritate de două treimi, apoi acestea sunt trimise statelor pentru ratificare, fiind necesar ca trei pătrimi dintre state să aprobe ratificarea. Constituția nu stabilește un termen pentru ratificare, fiind necesar ca aceasta să aibă loc într-un termen rezonabil);

c) **stabilirea faptului că nu se poate proceda la revizuirea Constituției în anumite perioade** (de exemplu, Constituția Belgiei prevede, în art. 196-197, faptul că nicio revizuire a Constituției nu poate avea loc sau nu poate fi inițiată pe timp de război sau în cazul în care Camerele sunt împiedicate să își desfășoare activitatea; tot astfel, în perioada regenței nu poate fi făcută nicio modificare a Constituției în privința atribuțiilor constituționale ale Regelui; Constituția Portugaliei prevede, în art. 289, că nicio lege de revizuire a Constituției nu poate fi inițiată în timp ce o stare de asediu sau de urgență este în vigoare; Constituția Luxemburgului prevede, în art. 115, că în perioada regenței este interzisă orice revizuire a Constituției în privința dispozițiilor care stabilesc prerogativele constituționale ale Marelui Duce, statutul său ori ordinea succesiunii la tron);

d) unele state au introdus în Constituții clauze referitoare la **imposibilitatea de modificare, pe calea revizuirii, a unor dispoziții considerate de esența regimului politic și constituțional** pe care aceasta îl consacră. Este vorba despre ceea ce a fost numit „nucleul dur” al Constituției sau ceea ce Curtea Constituțională a Germaniei a numit „garanție eternă”, a cărei încălcare ar avea semnificația încălcării puterii constitutive a poporului<sup>[1]</sup> [de exemplu, Constituția Franței prevede, în art. 89 alin. (4) și (5), că nicio procedură de revizuire nu poate fi inițiată sau urmată dacă aduce atingere integrității teritoriului, precum și faptul că forma republicană de guvernământ nu poate face obiectul revizuirii; Constituția Italiei prevede în art. 139 că forma republicană de guvernământ nu poate face obiectul revizuirii; Constituția Portugaliei enumeră, în art. 288, limitele revizuirii, statuând că legile de revizuire a Constituției trebuie să respecte independența națională și unitatea statului, forma republicană de guvernământ, separația dintre stat și Biserică, drepturile, libertățile și măsurile de protecție a cetățenilor, drepturile lucrătorilor și ale sindicatelor, coexistența sectoarelor public, privat, cooperatist și social de proprietate asupra mijloacelor de producție, elaborarea unor planuri economice în cadrul unei economii mixte, votul universal, direct, secret pentru membrii aleși ai organelor administrației centrale, regiunilor autonome, precum și ai organelor administrației publice locale, sistemul de reprezentare

<sup>[1]</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-072en.html>.

proporțională, pluralismul de expresie și de organizare politică, inclusiv partidele politice, precum și dreptul la opoziție democratică, separația și interdependența organelor care exercită suveranitatea, controlul asupra prevederilor legale privind neconstituționalitatea legilor, independența instanțelor judecătorești, autonomia autorităților locale, autonomia politică și administrativă a arhipelagurilor Azore și Madeira; Constituția Germaniei prevede, în art. 79 alin. (3), că modificarea Constituției prin care s-ar aduce atingere împărțirii Federației în landuri, principiului participării landurilor la legiferare sau principiilor enunțate la art. 1 și art. 20 este inadmisibilă; Constituția Cehiei prevede, la art. 9, că orice atingere adusă valorilor statului democratic este interzisă].

În sistemul **Constituțiilor „flexibile”**, modificarea acestora se realizează printr-o simplă lege adoptată de Parlament, cu o anumită majoritate (de exemplu, Constituția Ungariei). Acest tip de procedură micșorează valoarea Constituției de lege fundamentală și o face mult mai vulnerabilă în fața schimbărilor care au loc pe scena politică a statelor.

### ***Secțiunea a 3-a. Suspendarea și abrogarea Constituției***

**Suspendarea** efectelor Constituției constă în scoaterea ei din vigoare, în tot sau în parte, pe o perioadă de timp determinată. De regulă, aceasta intervine în perioade de criză politică. Cum suspendarea Constituției nu este compatibilă cu ideea de stat de drept, unele Constituții interzic expres posibilitatea suspendării lor. În practica constituțională, Constituțiile au fost suspendate atunci când guvernării renunțau la formele democratice de conducere, guvernând prin decrete-legi, în urma unor lovituri de stat etc.

În ceea ce privește **abrogarea Constituției**, ea se produce atunci când se adoptă o nouă Lege fundamentală. Conform principiului simetriei juridice, dreptul de a abroga o Constituție aparține puterii constituante.

### ***Secțiunea a 4-a. Aplicarea directă a Constituției***

Un alt element care exprimă supremația Constituției îl constituie caracterul direct aplicabil al Legii fundamentale. Interpretarea și aplicarea normelor constituționale sunt realizate de oricare autoritate publică în activitatea sa. Primul care aplică Constituția este legiuitorul însuși, în cadrul procesului legislativ, similară fiind și activitatea de interpretare și

aplicare a Constituției realizată de autoritățile administrației publice, în cadrul sistemului de relații între puteri.

Orice apreciere cu privire la constituționalitatea unei legi este în fapt o interpretare a acelei legi prin raportare la dispozițiile constituționale și în mod necesar un act de aplicare directă a Constituției la un caz concret, pentru a verifica conformitatea legii cu textul constituțional de referință. De aceea, rolul cel mai important în aplicarea Constituției îl au **Tribunalele și Curțile Constituționale**, plecând de la funcțiile specifice unor garanți ai supremației Constituției și de la valoarea juridică ce se atașează deciziilor acestora, cu efecte obligatorii *erga omnes*. Sub aceste aspecte, judecătorului constituțional român i-a revenit în primul rând sarcina interpretării și aplicării normelor constituționale, asigurând difuzarea concertată și aprofundarea dispozițiilor Legii fundamentale în cadrul ramurilor sistemului juridic, ceea ce dă măsura fenomenului constituționalizării dreptului, pentru care aplicabilitatea directă a Constituției formează o premisă importantă.

Regulile constituționale sunt însă direct aplicabile atât de autoritatea judecătorească, de cea administrativă, cât și de către particulari, legislația infraconstituțională fiind dezvoltarea principiilor și normelor Legii fundamentale. Aplicarea directă a Constituției nu înseamnă însă înlăturarea de la aplicare a legislației infraconstituționale de către autoritățile menționate, întrucât aceasta ar avea semnificația unui control de constituționalitate implicit, or, controlul de constituționalitate este de competența exclusivă a Curții Constituționale. Referindu-se din această perspectivă la aplicarea directă de către instanțele judecătorești a Constituției, **Curtea Constituțională a României a realizat și convenitele distincții și precizări, în sensul că aceasta se face „numai în ipoteza și termenii stabiliți prin decizia de constatare a neconstituționalității pronunțată de Curtea Constituțională”**.

\* *Statuări ale Curții Constituționale a României cu privire la directa aplicabilitate a Constituției*

**Decizia nr. 377 din 31 mai 2017**

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2016 pentru prorogarea unor termene, precum și pentru instituirea unor măsuri necesare pregătirii punerii în aplicare a unor dispoziții din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă

**Monitorul Oficial al României,  
Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017**

– extras –

65. De asemenea, instanțele judecătorești urmează să aplice în mod direct Constituția. Cu privire la acest aspect, Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că instanța judecătorească are competența de a aplica direct Constituția numai în ipoteza și termenii stabiliți prin decizia de constatare a neconstituționalității pronunțată de Curtea Constituțională [a se vedea, cu privire la aplicarea directă a Constituției, Decizia nr. 186 din 18 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 16 mai 2000, Decizia nr. 774 din 10 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 6 ianuarie 2016, sau Decizia nr. 895 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 4 februarie 2016, Decizia nr. 24 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 12 aprilie 2016, paragraful 34, sau Decizia nr. 794 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1029 din 21 decembrie 2016, paragraful 37]. Prin urmare, instanțele judecătorești pot aplica în mod direct Constituția numai dacă Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unei soluții legislative și a autorizat, prin decizia respectivă, aplicarea directă a unor prevederi constituționale, în lipsa unei reglementări legale a situației juridice create în urma deciziei de admitere a excepției de neconstituționalitate.

**Decizia nr. 486 din 2 decembrie 1997**  
referitoare la excepția de neconstituționalitate  
a dispozițiilor art. 278 din Codul de procedură penală

**Monitorul Oficial al României,**  
**Partea I, nr. 105 din 6 martie 1998**

– extras –

Potrivit dispozițiilor art. 278 din Codul de procedură penală, plângerea împotriva măsurilor luate sau actelor efectuate de procuror se rezolvă de prim-procuror parchetului, iar atunci când măsurile sau actele sunt ale acestuia, plângerea se rezolvă de procurorul ierarhic superior. Împotriva soluției date plângerii de către prim-procurorul sau de procurorul ierarhic superior, legea nu prevede nicio cale de atac. Or, fiind vorba despre acte și măsuri luate de procuror în cursul procesului penal, acestea trebuie să fie supuse nu numai controlului ierarhic, în cadrul Ministerului Public, dar și controlului din partea instanțelor judecătorești. De aceea, persoana nemulțumită de soluția dată plângerii sale în cadrul Ministerului Public are dreptul, potrivit art. 21 din Constituție, de a se adresa justiției, pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, iar dispoziția alin. (2) al aceluiași articol din Legea fundamentală precizează că: „Nicio lege nu poate îngradi exercitarea acestui drept”. Așa fiind, dispozițiile art. 278 din Codul de procedură penală sunt neconstituționale în măsura în care închid calea persoanei, nemulțumite de soluția dată plângerii sale de către Ministerul Public, de a se adresa justiției.

Acest drept al persoanei este evident în cazul actelor prin care procurorul pune capăt conflictului de drept penal, real sau aparent, cum sunt rezoluția de neîncepere a urmăririi penale, art. 228 alin. (6) din Codul de procedură penală, scoaterea de sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale, art. 11 pct. 1 lit. b) și c) din Codul de procedură penală. Fiind vorba despre acte prin care se înfăptuiește justiția, este firesc ca acestea să fie verificate și confirmate ori infirmate de instanțele judecătorești, singurele autorități prin a căror activitate se realizează justiția [art. 125 alin. (1) din Constituție<sup>[1]</sup>].

Desigur, ar fi necesară o intervenție a legiuitorului, prin care să se reglementeze dreptul persoanei de a se adresa instanței de judecată competente, atunci când este nemulțumită de soluția dată plângerii sale contra actelor procurorului.

<sup>[1]</sup> În prezent, art. 126 alin. (1).

**Decizia nr. 321 din 9 mai 2017**

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 21 și 24 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară raportate la cele ale art. 29 alin. (5) teza a doua din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

**Monitorul Oficial al României,  
Partea I, nr. 580 din 20 iulie 2017**

– extras –

25. În această situație particulară, a gradului de jurisdicție reprezentat chiar de ultima instanță în ierarhia instanțelor judecătorești, Curtea reține că structura de organizare a instanțelor judecătorești nu poate fi un motiv care să anihileze un drept stabilit chiar prin Legea nr. 47/1992, pentru că premisa este aceea a configurării organizării instanțelor judecătorești în funcție de drepturile procesuale ce incumbă subiectelor de drept, și nu invers. Or, prin jocul normelor de competență, textul legal criticat exclude posibilitatea formulării unui asemenea recurs atunci când cererea de sesizare a Curții Constituționale cu o excepție de neconstituționalitate a fost respinsă. În consecință, Curtea constată că persoanele aflate în această ipoteză nu beneficiază de niciun remediu procesual apt să ducă la restabilirea legalității, acestora fiindu-le aplicat un tratament juridic diferențiat doar pentru că tipologia de cauză în care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate a inclus și ultimul grad de jurisdicție în materia respectivă. Întrucât egalitatea în drepturi presupune aplicarea aceluiași tratament juridic pentru situații analoge, Curtea reține că, în cauza de față, s-a realizat o discriminare între persoanele care pot accesa acest unic remediu procesual în funcție de gradul instanței judecătorești în fața căreia este ridicată excepția de neconstituționalitate, ceea ce este contrar art. 16 alin. (1) din Constituție.

26. De asemenea, Curtea reține că, în accepțiunea art. 21 din Constituție, căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate reprezintă un aspect al accesului liber la justiție și, deși legiuitorul are o marjă de apreciere în configurarea acestora, nu se poate ajunge la eliminarea implicită a unei căi de atac în condițiile în care acesta este reglementat în fondul activ al legislației. Blocarea accesului la această cale de atac în ipoteza în care excepția de neconstituționalitate a fost respinsă în ultimul grad de jurisdicție reprezintă o încălcare a dreptului la acces liber la justiție prin raportare la folosirea căilor de atac, contrar

art. 21 alin. (1) și (2) și art. 129 din Constituție. De asemenea, ținând cont de faptul că echitatea procedurii se evaluează în funcție de garanțiile procesuale de care dispun părțile în litigiu, Curtea constată că textul criticat încalcă și art. 21 alin. (3) din Constituție privind dreptul la un proces echitabil.

27. Totodată, Curtea constată că soluția astfel pronunțată, având în vedere similitudinea lor normativă, vizează dispozițiile art. 21 și 24 din Legea nr. 304/2004 atât în forma aplicabilă litigiului *a quo*, cât și cea în vigoare la momentul pronunțării prezentei decizii.

28. Prin urmare, în acest caz particular, în temeiul art. 16 alin. (1), art. 21 alin. (1)-(3) și art. 129 din Constituție, în lipsa unei reglementări exprese cuprinse în art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992, cererea de recurs astfel formulată angajează, în mod intrinsec, o competență de recurs pe orizontală, respectiv o judecată realizată de un complet aflat pe același nivel ierarhic. Prin urmare, până la adoptarea soluției legislative corespunzătoare, ca o consecință a prezentei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate, Curtea constată că instanțele judecătorești urmează să aplice în mod direct art. 16 alin. (1), art. 21 alin. (1)-(3) și art. 129 din Constituție, devenind, astfel, competente să soluționeze recursul formulat împotriva hotărârii judecătorești, pronunțate în ultimul grad de jurisdicție, prin care a fost respinsă cererea de sesizare a Curții Constituționale cu o excepție de neconstituționalitate [a se vedea, cu privire la aplicarea directă a Constituției, Decizia nr. 186 din 18 noiembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 213 din 16 mai 2000, Decizia nr. 774 din 10 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 6 ianuarie 2016, Decizia nr. 895 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 4 februarie 2016, Decizia nr. 24 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 276 din 12 aprilie 2016, paragraful 34, sau Decizia nr. 794 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1029 din 21 decembrie 2016, paragraful 37].