

STUDII

Relevanța constituțională a avizului Consiliului Legislativ în cadrul procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență

DOI: [https://doi.org/10.24193/SUBBIur.70\(2025\).1.198-226](https://doi.org/10.24193/SUBBIur.70(2025).1.198-226)
Data publicării online: 20 aug. 2025

Teodor-Radu IANCU*

Rezumat: Curtea Constituțională a României a statuat, într-o jurisprudență bogată, faptul că nesolicitarea avizului Consiliului Legislativ în procedura adoptării unei ordonanțe de urgență de către Guvern atrage neconstituționalitatea actului normativ astfel adoptat. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a făcut aplicarea art. 79 alin. (1) din Constituție, care consacră rolul Consiliului Legislativ, raportat la art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră obligativitatea respectării legii. În prezentul studiu ne propunem să nuanțăm această opinie prin raportare la particularitățile ordonanței de urgență ca act normativ adoptat în situații extraordinare de către Guvern, autoritate față de care Consiliul Legislativ nu are o consacrare constituțională de organism consultativ, ci doar o consacrare legală.

Cuvinte-cheie: Consiliul Legislativ, ordonanță de urgență, neconstituționalitate, aviz consultativ, tehnică legislativă.

* Doctorand al Facultății de Drept a Universității din București, e-mail: teodor-radu.iancu@drept.unibuc.ro; identificator ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0963-8806>.

Pertinence constitutionnelle de l'avis consultatif du Conseil législatif dans la procédure d'adoption des ordonnances d'urgence

Résumé : La Cour Constitutionnelle de Roumanie a statué, dans une riche jurisprudence, que le fait de ne pas demander l'avis du Conseil Législatif dans la procédure d'adoption d'une ordonnance d'urgence par le Gouvernement entraîne l'inconstitutionnalité de l'acte normatif ainsi adopté. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a appliqué l'art. 79 paragraphe. (1) de la Constitution, qui consacre le rôle du Conseil législatif, en relation avec l'art. 1 paragraphe. (5) de la Constitution, qui consacre l'obligation de respecter la loi. Cette étude vise à nuancer cette opinion en rendant compte des particularités de l'ordonnance d'urgence en tant qu'acte normatif adopté dans des situations extraordinaires par le Gouvernement, une autorité envers laquelle le Conseil législatif n'a pas de consécration constitutionnelle en tant qu'organe consultatif, mais seulement une consécration légale.

Mots-clés : Conseil législatif, ordonnance d'urgence, inconstitutionnalité, avis consultatif, technique législative.

Constitutional relevance of the advisory opinion of the Legislative Council in the procedure of adopting emergency ordinances

Abstract: The Constitutional Court of Romania has ruled, in a rich jurisprudence, that the failure to request the opinion of the Legislative Council in the procedure of adoption of an emergency ordinance by the Government entails the unconstitutionality of the normative act thus adopted. In order to reach this conclusion, the Court applied Art. 79 para. (1) of the Constitution, which enshrines the role of the Legislative Council, in relation to art. 1 para. (5) of the Constitution, which enshrines the obligation to comply with the law. In this study, we aim to nuance this opinion in relation to the particularities of the emergency ordinance as a normative act adopted in extraordinary situations by the Government, an authority against which the Legislative Council does not have a constitutional consecration as a consultative body, but only a legal consecration.

Keywords: Legislative Council, emergency ordinance, unconstitutionality, advisory opinion, legislative technique.

Cuprins

Contextul cercetării.....	200
I. Consacrarea avizului consiliului legislativ – constituțională sau legală?	205
II. Posibilitatea de a impune, prin lege, o restricție unei ordonanțe de urgență	214
III. Compatibilizarea exigențelor de calitate a legislației cu procedura delegării legislative	218
Concluzii	223
Bibliografie.....	224

Contextul cercetării

Pornind de la prevederile art. 79 din Constituție¹ coroborate cu prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție², Curtea Constituțională a României a dezvoltat o jurisprudență constantă prin care a statuat, în esență, faptul că nesolicitarea avizului Consiliului Legislativ³ de către Guvern, în procedura adoptării unei ordonanțe de urgență, atrage neconstituționalitatea extrinsecă

¹ Art. 79 din Constituția României: „Consiliul Legislativ

(1) Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României.

(2) Înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică”.

² Art. 1 alin. (5) din Constituția României: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

³ Denumit în continuare „CL”.

a respectivului act normativ. În concret, plecând de la prevederile art. 2 și art. 4 din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ⁴, *instanța de contencios constituțional reține* că avizul Consiliului Legislativ **are un caracter consultativ**, în sensul în care „este obligatoriu de solicitat în toate cazurile când legea prevede acest lucru, fiind lăsat însă la latitudinea solicitantului de a-l respecta sau nu”⁵. Se impune diferențierea lui nu doar față de *avizul conform*, adică acel aviz care este obligatoriu *atât să fie solicitat, cât și să fie respectat*, cât și față de *avizul facultativ*⁶, adică acel aviz care *nu este obligatoriu nici să fie solicitat, nici să fie respectat*. Caracterizând această obligație ca făcând parte din procedura specifică adoptării actului normativ, Curtea reține că:

„... principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării”⁷.

Astfel, concluzionează CCR, adoptarea unei ordonanțe de urgență fără avizul Consiliului Legislativ duce la *neconstituționalitatea extrinsecă a*

⁴ M.of., part. I, nr. 1.122, (29 noi. 2004).

⁵ S. POPESCU, *Constituția României. Comentariu pe articole*, I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU [coord.], ed, a III-a, C.H. Beck, București, 2022, p. 703.

⁶ Spre exemplu, în doctrină (T. Oniga, *Delegarea legislativă*, Universul Juridic, București, 2009, p. 153), se face uneori o confuzie între avizul consultativ și avizul facultativ, vorbindu-se despre caracterul „facultativ” al avizului emis de Consiliul Legislativ, cu toată că autorul categorisește în mod corect avizul ca fiind „consultativ”. Astfel cum vom arăta de-a lungul studiului, în opinia noastră, în mod greșit se reține în jurisprudența CCR faptul că în procesul de adoptare a unei ordonanțe de urgență avizul CL are caracter „consultativ”, fiind vorba de un caracter cel mult „facultativ”, însă pentru a puncta această nuanță este esențial ca cei doi termeni să nu fie confundați.

⁷ CCR, dec. nr. 139/2019, M.of., part. I, nr. 336, (03 mai 2019).

ordonanței de urgență astfel adoptate, întrucât Guvernul, acționând în această manieră, atribuie „un rol formal atât Consiliului Legislativ, cât și legalității procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență”⁸.

De altfel, Curtea ajunsese la aceeași concluzie în jurisprudența anterioară, cu nuanțe ușor diferite, stabilind, spre exemplu, în anul 2009 că:

„... rolul Consiliului Legislativ, care «este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României». Sub acest aspect, nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței - simplă sau de urgență”⁹,

în timp ce în anul 2020 a stabilit că:

„... legiuitorul delegat nu a fost interesat și nu a permis ca acest organ consultativ să-și îndeplinească rolul său constituțional, ignorând dispozițiile Legii nr. 24/2000 și pe cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție ce urmăresc asigurarea calității actelor normative”¹⁰.

Inclusiv o parte din doctrină argumentase anterior în sensul că

„Suntem în prezenta unei «condiții de constituționalitate», de vreme ce art. 79 alin. 1 din Constituția României (republicată) se referă, în mod expres, la Consiliul Legislativ... organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care «avizează proiectele de acte normative» în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații”¹¹.

⁸ CCR, dec. nr. 50/2022, M.of., part. I, nr. 291, (25 mart. 2022).

⁹ CCR, dec. nr. 83/2009, M.of. part. I, nr. 187, (25 mart. 2009).

¹⁰ CCR, dec. nr. 229/2020, M.of. part. I, nr. 602, (09 iul. 2020).

¹¹ Ș. BELIGRĂDEANU, I.T. ȘTEFĂNESCU, Consecințele nesolicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social sau al Consiliului Legislativ cu privire la proiectele actelor normative, *Dreptul* nr. 7/2006, p. 58.

Față de această perspectivă, prezentă deopotrivă în jurisprudența Curții Constituționale și în doctrină, prezentul studiu își propune *o analiză asupra relevanței constituționale a avizului consultativ al Consiliului Legislativ*¹² în cadrul procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență, urmând a fi prezentate argumente pentru care, *în opinia autorului*, lipsa solicitării acestui aviz *nu atrage neconstituționalitatea actului normativ în cazul ordonanței de urgență*. Din punctul de vedere al delimitării subiectului abordat, facem, *ab initio*, precizarea că *analiza nu vizează* (și, pe cale de consecință, nu este aplicabilă *mutatis mutandis*) *alte avize consultative* ale unor instituții de rang constituțional sau legal¹³. Instanța constituțională, *în Decizia nr. 221/2020, face un inventar al acestei jurisprudențe*, reținând că

¹² Pentru o analiză privind rolul avizului Consiliului Legislativ, a se vedea S. POPESCU, V. ȚÂNDĂREANU, Instituții de consultanță și tehnică legislativă, în unele țări europene, *Revista de Drept Comercial* nr. 9/2000, pp. 66 – 81.

¹³ Pentru clarificare, autorul este de părere (și va detalia în studii viitoare) că avizele CES/CSAT/CSM/altor autorități de rang constituțional ar putea mai degrabă atrage neconstituționalitatea actelor normative adoptate fără solicitarea avizului, însă respectiva neconstituționalitate ar fi justificată atât de caracterul specializat al avizului prin raportare la domeniul de competență al autorității, *cât și prin faptul că respectiva autoritate avizatoare nu are un caracter de organism consultativ doar pentru Parlament, cum este cazul Consiliului Legislativ*. Spre exemplu, nu excludem ca o ordonanță de urgență adoptată în domeniul de competență al CSAT fără avizul consultativ al CSAT să fie neconstituțională, aidoma unei legi, tocmai prin raportare la faptul că CSAT nu este un organism consultativ propriu al Parlamentului sau al Guvernului, ci este o autoritate care acționează în domeniul propriu de competență și căreia trebuie să i se solicite avizul atunci când se legiferează în domeniul respectiv, indiferent dacă legiferarea se face de către Parlament sau de către Guvern. În același timp, *în cazul CES, o ordonanță de urgență adoptată în domeniul de competență al CES fără avizul CES ar putea fi neconstituțională*, însă, *în acest caz, rațiunea ar ține de faptul că CES este și organism consultativ al Guvernului*, astfel cum expres reiese din prevederile constituționale, iar nu doar al Parlamentului, cum este cazul Consiliului Legislativ.

„... în jurisprudența sa, Curtea a considerat că solicitarea avizării actelor normative este o chestiune care ține de constituționalitatea extrinsecă a actului normativ vizat. Curtea a avut în vedere avizele solicitate următoarelor autorități publice: (i) Consiliul Legislativ - instanța constituțională a considerat că lipsa solicitării avizului acestuia duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței - simplă sau de urgență - din perspectiva art. 79 din Constituție (Decizia nr. 83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 187 din 25 martie 2009, Decizia nr. 354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 9 decembrie 2013, sau Decizia nr. 140 din 13 martie 2019, paragraful 80); (ii) Consiliul Economic și Social - instanța constituțională a considerat că lipsa avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 141 din Constituție; (iii) Consiliul Superior al Magistraturii - instanța constituțională a considerat că lipsa avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență ar viza o eventuală neconstituționalitate a unor acte normative (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, Decizia nr. 231 din 9 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 12 iunie 2013, sau Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragrafele 96-98); (iv) Consiliul Suprem de Apărare a Țării - instanța constituțională a considerat că lipsa avizului acestuia în privința actelor normative ce intră în domeniul său de incidență este o problemă de constituționalitate din perspectiva art. 1 alin. (5) coroborat cu art. 119 din Constituție (Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 41 și 42, sau Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 18 iulie 2018, paragrafele 69-71).60. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a statuat că este obligația autorității publice avizatoare să avizeze proiectele de acte normative care se referă la sfera sa de competență, iar neîndeplinirea acestei atribuții mai ales în privința actelor normative cu un impact social major constituie o înțelegere greșită a rolului său legal și constituțional, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul (Decizia nr. 383 din 23 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 21 aprilie 2011, paragraful I.3, Decizia nr. 574 din 4 mai 2011, paragraful I.2, Decizia nr. 575 din 4 mai 2011, paragraful IV.A.2, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 26 mai 2011, sau

Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, paragraful 68)¹⁴.

Deși nu face obiectul prezentei analize, raționamentul concluziilor Curții din perspectiva diferenței între neîndeplinirea unei atribuții legale și afectarea constituționalității actului normativ neavizat este extrem de relevant pentru teza prezentată. În fine, nu face obiectul analizei noastre situația în care guvernul solicită avizul CL, trec cele 24 de ore prevăzute de art. 4 alin. (3) din Legea nr. 73/1993 și nu este emis un aviz, în această situație neexistând niciun dubiu privind faptul că legiferarea poate merge mai departe fără acest aviz, astfel cum s-a remarcat nu doar în jurisprudența CCR, citată mai sus, ci și în doctrină, în sensul că

„... dacă ne aflăm în situația în care Consiliul Legislativ nu își îndeplinește deloc sau nu își îndeplinește în termen atribuția de avizare prevăzută de lege, nici Guvernul nu poate fi limitat în realizarea funcției sale de reglementare, putând să continue adoptarea proiectului de ordonanță sau a proiectului de hotărâre (...) acest lucru ar trebui clarificat prin precizare expresă atât în Legea nr. 73/1993, cât și în Regulamentul aprobat prin H.G. nr. 561/2009”¹⁵.

I. Consacrarea avizului consiliului legislativ – constituțională sau legală?

Conform art. 79 alin. (1) din Constituția României, „Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României”. Din acest text rezultă, în esență, trei teze majore: (i) caracterul Consiliului Legislativ de organ consultativ de specialitate **al Parlamentului**, (ii)

¹⁴ CCR, dec. nr. 221/2020, M.of. part. I, nr. 594, (07 iul. 2020).

¹⁵ B. DIMA, *Proceduri administrative necontencioase*, C.H. Beck, București, 2021, p. 99.

atributul Consiliului Legislativ de avizator al actelor normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și (iii) atributul Consiliului Legislativ de a ține evidența oficială a legislației din România. Raportat la prevederile constituționale, art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993 consacră, între altele, atribuția Consiliului Legislativ de a analiza și aviza „*proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului*”, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz”.

Însă, interpretând gramatical art. 79 alin. (1) din Constituția României, *CL are caracter de organism consultativ de specialitate doar în ceea ce privește Parlamentul*, iar nu în ceea ce privește Guvernul, Președintele României sau în privința oricărei alte autorități publice. **Caracterul de organism consultativ determină**, astfel cum în mod corect s-a statuat în doctrină, **faptul că acest organism este abilitat să emită avize consultative**, adică avize care sunt obligatoriu a fi cerute de autoritate. Astfel, prevederile art. 79 alin. (1) din Constituția României își găsesc consacrarea în prevederile art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993 în ceea ce privește „*proiectele de legi*” și „*propunerile legislative*”, întrucât aceste categorii de acte sunt cele care intră în competența Parlamentului, autoritate pe lângă care CL are calitatea de organism consultativ. Astfel, în virtutea acestei calități, actele adoptate de Parlament trebuie să aibă avizul consultativ al Consiliului Legislativ, această *obligativitate având, într-adevăr, o consacrare constituțională în art. 79 alin. (1) teza I din Constituția României*. Pe cale de consecință, adoptarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative fără solicitarea avizului CL poate fi sancționată de Curtea Constituțională întrucât încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție raportat la art. 79 alin. (1) din Constituție, argumentele fiind cele deja expuse de instanța de contencios constituțional și pe care le

apreciem ca fiind pe deplin întemeiate, în acord și cu constatările doctrinare anterioare care, cu privire la legi, au constatat că

„Pe temeiul art. 79 alin. (1) din Constituție, care, în termeni imperativi, impune cerința avizului consultativ al Consiliului Legislativ, trebuie considerat că nerespectarea acestei cerințe atrage neconstituționalitatea legii”¹⁶.

Cu toate acestea, *nu suntem de acord* cu aceste argumente în ceea ce privește obligativitatea avizării proiectelor de ordonanțe de urgență, întrucât CL nu are un atribut de nivel constituțional în ceea ce privește avizarea acestor acte normative. Consiliul Legislativ este *organismul consultativ al Parlamentului, iar nu al Parlamentului și al Guvernului*, astfel încât abilitarea acestuia de nivel constituțional în a emite avize consultative *vizează strict Parlamentul*, iar nu și Guvernul. Inclusiv în doctrină s-a remarcat faptul că „atribuțiile Consiliului Legislativ trebuie să rezulte din funcția legislativă a Parlamentului”¹⁷; cu toate acestea, același autor reține că avizul CL în cazul activității normative a Guvernului

„... privește în special aspectele de sistematizare și corelare a textelor și îndeosebi cele de tehnică legislativă”¹⁸.

¹⁶ I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* -, C.H. Beck, București, 2006, p. 677.

¹⁷ C. IONESCU în C. IONESCU, C. A. DUMITRESCU, *Constituția României. Comentarii și explicații*, C.H. Beck, București, 2017, p. 833.

¹⁸ *Idem*, p. 834.

Doctrina mai recentă reține că

„Singura autoritate care se încadrează în categoria autorităților constituționale cu atribuție constituțională de avizare este Consiliul Legislativ. Potrivit art. 79 alin. (1) din Constituție, CL este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României. În plus, la nivel legal, art. 2 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 prevede că printre atribuțiile CL se numără următoarele: a) analizează și avizează proiectele de legi, propunerile legislative și proiectele de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, în vederea supunerii lor spre legiferare sau adoptare, după caz; b) analizează și avizează, la cererea președintelui comisiei parlamentare sesizate în fond, amendamentele supuse dezbaterii comisiei și proiectele de legi sau propunerile legislative primite de comisie după adoptarea lor de către una dintre Camerele Parlamentului. Din dispozițiile menționate rezultă că *avizul CL este obligatoriu de solicitat în cazul inițierii procedurii parlamentare sau guvernamentale* (s.n.) de adoptare a actelor normative”¹⁹.

Totuși, credem că acolo unde legiuitorul constituant a înțeles să atribuie unui organism caracter consultativ atât pe lângă Parlament, cât și pe lângă Guvern, a consacrat în mod expres acest lucru, aceasta fiind, spre exemplu, situația Consiliului Economic și Social, față de care Constituția prevede expres că

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului (s.n.) în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”.

Aplicând acest raționament, suntem de părere că atributul CL de a aviza *„proiectele de ordonanțe”* și de *„hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului”* are doar o consacrare de nivel legislativ, stabilită prin

¹⁹ B. DIMA, R. D. POPESCU, Constituționalitatea procedurii de avizare a actelor normative cu valoare de lege, *Analele Universității din București – Seria Drept*, C.H. Beck, 2024, p. 98.

Legea nr. 73/1993, iar nu o consacrare de nivel constituțional, astfel cum am arătat în privința „*proiectelor de legi*” și „*propunerilor legislative*”. Consacrarea nu poate rezulta din primul atribut al CL, acela de organism consultativ al Parlamentului, pentru bunul motiv că a avea calitatea de organism consultativ al unei autorități nu poate genera decât obligația respectivei autorități de a solicita un aviz consultativ, iar nu a altei autorități. Consacrarea constituțională nu poate rezulta nici din al doilea atribut al CL, acela de avizator al actelor normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații, întrucât, *dacă acest atribut ar genera consacrare constituțională pentru a aviza orice act normativ*, atunci ar trebui să acceptăm că toate actele normative din România ar trebui adoptate doar cu avizul consultativ al Consiliului Legislativ, ceea ce nu este doar aproape imposibil de pus în practică, ci generează și o depărtare față de scopul acestei autorități.

Sub acest aspect, în doctrina consacrată se reține că: „se impune o modificare a legii, care să introducă obligativitatea avizului și în cazul actelor normative ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale ale administrației publice”²⁰ întrucât „nimic nu poate justifica excluderea acestora de la aviz, atât timp cât actele normative ierarhic superioare acestora sunt supuse avizului consultativ”²¹; pe de altă parte, aceiași autori rețin că „în privința actelor normative emise de autoritățile administrației publice locale [...] un astfel de aviz nu este necesar”²², concluzie ce s-ar desprinde din „principiul autonomiei locale și din reglementările constituționale care instituie numai un control posterior asupra activității desfășurate de aceste autorități, control exercitat pe calea judecătorească de către prefect sau de către alte persoane interesate”²³.

În opinia noastră, acest raționament nu arată nicio diferență concretă între actele administrative adoptate sau emise de autoritățile centrale și actele administrative adoptate sau emise de autoritățile locale, *ambele fiind supuse în exact aceeași măsură controlului*²⁴ *judecătorească*²⁵. În ceea ce privește principiul autonomiei locale, acesta nu presupune exceptarea actelor adoptate

²⁰ I. VIDA, I. C. VIDA, *Legistică formală. Curs universitar*, Universul Juridic, București, 2020, p. 193.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Pentru distincția între controlul anterior și cel posterior (de constituționalitate) în cazul legilor, a se vedea Ș. DEACONU, *Drept constituțional*, ed. a V-a, C.H. Beck, București, 2022, p. 74.

²⁵ Se impune a fi menționat că, în opinia noastră, prefectul nu îndeplinește „un control pe cale judecătorească”, ci exercită „tutela administrativă”, astfel cum reiese expres din prevederile art. 3 din Legea nr. 554/2004, denumit în doctrină și „control de tutelă administrativă”, atribuție care include posibilitatea de a ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actul administrativ al autorității locale asupra căreia exercită tutela.

sau emise la nivel local de la principiul ierarhiei actelor normative, astfel cum rezultă expres din prevederile art. 81 alin. (2) din Legea nr. 24/2000²⁶:

„Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior”.

Dar, în măsura în care justificarea necesității extinderii avizului CL către toate actele normative emise de autoritățile centrale ține de faptul că actele superioare lor, adică legile, ordonanțele și hotărârile de guvern, sunt supuse avizului CL, urmărind același raționament propus în doctrină, toate actele normative ar trebui supuse avizului CL, fără nicio excepție. De fapt, soluția propusă în doctrină, aceea de extindere a avizului CL către mai multe acte normative nu face decât să consacre concluzia că natura acestui aviz este una legală, iar nu una de natură constituțională.

În fine, consacrarea constituțională nu poate rezulta nici din al treilea atribut al CL, acela de *a ține evidența oficială a legislației din România*, având în vedere că această atribuție este reglementată separat, în mod expres, la art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 73/1993, conform căruia Consiliul Legislativ

„... ține evidența oficială a legislației României (s.n.) și furnizează informația necesară pentru desfășurarea procesului legislativ; organizează informatizarea sistemului de evidență a acesteia și realizează produse informatice pentru evidența legislației asistată de calculator”.

Nu în ultimul rând, nu există niciun fundament constituțional pentru a considera că există o relevanță de nivel constituțional în ceea ce privește avizarea proiectelor de OG/OUG/HG și nu ar exista o relevanță de nivel

²⁶ M.of., part. I, nr. 260 (21 apr. 2010).

constituțional similară în ceea ce privește decretele cu caracter normativ emise de Președintele României, hotărârile CSAT sau ordinele de ministru cu caracter normativ.

Față de aceste argumente, tragem concluzia că, în cazul *avizului CL care vizează un proiect de ordonanță de urgență*, acesta are strict o consacrare de natură legală, iar nu o consacrare superioară, de natură constituțională. Or, având în vedere această consacrare, identificăm un prim argument temeinic împotriva raționamentului conform căruia adoptarea unei ordonanțe de urgență fără avizul CL atrage neconstituționalitatea extrinsecă a ordonanței de urgență – cât timp art. 79 alin. (1) din Constituție nu face nicio referire la avizarea proiectelor de OUG de către CL, credem că acest text nu poate fi o normă de referință în controlul de constituționalitate (astfel cum este indicat în jurisprudența Curții Constituționale), întrucât eventuala adoptare a unei ordonanțe de urgență fără avizul CL nu este aptă să încalce un text constituțional care nu se referă decât la Parlament, iar nu și la Guvern.

În fine, sub aspectul noțiunii de calitate a legii, Curtea Constituțională reține că „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”²⁷.

Din această perspectivă, deși suntem de acord cu raționamentul expus de Curte și reluat și cu ocazia altor analize, acest control al respectării normelor de tehnică legislativă se va realiza oricum cu ocazia ridicării unei obiecții sau a unei excepții de neconstituționalitate, în măsura în care se formulează o astfel de critică, iar riscul adoptării unor norme juridice contrare

²⁷ CCR, dec. nr. 26/2012, M.of. part. I, nr. 116, (15 febr. 2012).

regulilor de tehnică legislativă există independent de obligativitatea obținerii avizului CL, atâta timp cât acest aviz este consultativ²⁸.

În doctrină s-a adus o critică și situațiilor „în care proiecte de acte normative cărora li s-au adus modificări de fond ca urmare a discutării și adoptării lor nu au mai fost supuse unei noi avizări a Consiliului Legislativ sau când avizul Consiliului Legislativ este negativ ori, ca urmare a noii avizări, ar fi fost necesară operarea unor modificări de fond, iar proiectul de act normativ nu a mai fost repus pe agenda de lucru a unei ulterioare ședințe a Guvernului, încălcându-se astfel prevederile art. 43 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009”²⁹.

Nu în ultimul rând, nu putem să nu observăm, în ceea ce privește procedura adoptării ordonanțelor de urgență, *o replicare a atribuțiilor, în sensul în care Ministerul Justiției este cel care, la nivelul Guvernului, „analizează și avizează, după caz, exclusiv din punctul de vedere al*

²⁸ De altfel, în unele opinii, se critică acest caracter consultativ al avizului, reținându-se că soluția legislativă care nu obligă Guvernul să țină seama de avizul Consiliului Legislativ este neconstituțională. A se vedea în acest sens I. RUSU, *Analiză critică a actelor Curții Constituționale*, Universul Juridic, București, 2012, p. 11. Pentru o opinie similară, în sensul instituirii unui aviz conform al Consiliului Legislativ, a se vedea T. ONIGA, op.cit., p. 152. În sens contrar, jurisprudența CCR a constatat și mai recent că „nerespectarea în sine a unor observații din aviz nu se convertește per se într-un motiv de neconstituționalitate a actului normativ adoptat. Desigur, aspectele semnalate de Consiliul Legislativ, în măsura în care au relevanță constituțională, pot constitui, însă, motive de neconstituționalitate” [CCR, dec. nr. 339/2023, M.of. part. I, nr. 688, (29 iun. 2023)].

²⁹ L. M. VÎRCĂ, Considerații privind avizele emise de Consiliul Legislativ, *Buletinul de Informare Legislativă* nr. 4/2020, p. 15, online: http://www.clr.ro/download/buletine/buletin_informativ_2020/Buletin-legislativ-4-2020.pdf, arhiv.: <https://perma.cc/U982-VWL2>.

constituționalității, legalității și tehnicii legislative (s.n.), proiectele de acte normative elaborate de alte ministere”³⁰, atribuții pe care le exercită deopotrivă și Consiliul Legislativ.

II. Posibilitatea de a impune, prin lege, o restricție unei ordonanțe de urgență

Plecând de la natura legală, iar nu superioară, de nivel constituțional, a avizului CL în ceea ce privește adoptarea unei ordonanțe de urgență, *suntem de părere că Parlamentul nu poate impune, prin lege, o obligație sau o restricție Guvernului în privința atributului acestuia, de nivel constituțional, de a adopta ordonanțe de urgență*³¹. Delegarea legislativă, în cazul ordonanțelor de urgență, se întemeiază pe o prevedere constituțională expresă, aptă de a fi utilizată de către Guvern atunci când consideră că există „o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată”. Parlamentul exercită, pe de o parte, un control direct asupra ordonanței de urgență astfel adoptate, putând să o adopte, să o adopte cu modificări sau să o respingă, și, pe de altă parte, nu mai puțin relevant, exercită un control politic general asupra activității Guvernului, pe care îl poate sancționa atunci consideră necesar. Cu toate acestea, atributele Parlamentului sunt, la rândul său, bine definite, iar ele nu se pot transforma, din punctul nostru de vedere,

³⁰ E. S. TĂNĂȘESCU, M. SAFTA, *Legistica formală. Tehnica legislativă în România*, C.H. Beck, București, 2024, p. 240.

³¹ Pentru o analiză similară, a se vedea T. R. IANCU, Aplicarea articolului 110 alineatul (4) din Constituția României. Competența unui Guvern demisionar de a adopta sau a propune acte cu putere de lege, *Analele Universității din București – forum juridic* nr. 2/2023, pp. 10 – 11, online: [https://drept.unibuc.ro/documente/2023/AUBD/2_2023_1_Teodor-Radu_Iancu_-_Aplicarea_art_110_\(1\).pdf](https://drept.unibuc.ro/documente/2023/AUBD/2_2023_1_Teodor-Radu_Iancu_-_Aplicarea_art_110_(1).pdf).

într-un atribut de restrângere, prin lege, a competențelor altor autorități ale căror competențe sunt prevăzute expres în textul constituțional³².

În același timp, acestui argument i se mai adaugă un punct de vedere extrem de relevant din punct de vedere tehnic, anume acela că, în măsura în care acceptăm că avizul CL are doar o consacrare de nivel legal, iar nu superioară, de nivel constituțional, atunci când vizează o ordonanță de urgență, OUG fiind un act de nivelul legii³³, *Guvernul are oricând la dispoziție instrumentul juridic prin care poate deroga de la această obligație stabilită de Legea nr. 73/1993*. Cât timp o lege, în sens material, prevede obligativitatea obținerii unui anumit aviz, *iar o altă lege (o ordonanță de urgență, adică o lege în sens material) derogă de la această obligativitate*, fie *expres*, având o mențiune specifică în acest sens („prin derogare de la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, prezenta ordonanță de urgență nu se supune avizului Consiliului Legislativ”), fie *tacit*, prin simplul fapt al nesolicitării avizului, suntem de părere că **nu se poate pune problema neconstituționalității ordonanței de urgență astfel adoptate, cât timp obligativitatea obținerii avizului nu este de natură constituțională**.

De altfel, o situație similară destul de notorie este situația art. 4 din Codul fiscal³⁴, care stabilește că:

„(1) Prezentul cod se modifică și se completează prin lege, care intră în vigoare în termen de minimum 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.

³² Pentru o particularizare a acestei analize în privința hotărârilor Guvernului, a se vedea CCR, dec. nr. 457/2020, M.of. part. I, nr. 578, (01 iul. 2020).

³³ A se vedea, în acest sens, și V. C. SOARE, Legislative Delegation. Government Ordinances. Legal Nature, în *Studii și Cercetări juridice Europene. Conferința Internațională a Doctoranzilor în Drept, Ediția a IX-a*, Universul Juridic, Timișoara, 2017, pp. 710 – 716.

³⁴ Legea nr. 227/2015, M.of. part. I, nr. 688, (10 sept. 2015).

(2) În cazul în care prin lege se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, acestea vor intra în vigoare cu data de 1 ianuarie a fiecărui an și vor rămâne nemodificate cel puțin pe parcursul aceluia an.

(3) În situația în care modificările și/sau completările se adoptă prin ordonanțe, se pot prevedea termene mai scurte de intrare în vigoare, dar nu mai puțin de 15 zile de la data publicării, cu excepția situațiilor prevăzute la alin. (2)”, fiind impusă o interdicție de ordin legal, suplimentară față de termenul de 3 zile prevăzut de art. 78 din Constituție pentru intrarea în vigoare a legilor.

Or, tocmai în virtutea consacrării doar la nivel legal a acestei restrângeri, iar nu la nivel constituțional, de la ea s-a putut deroga prin acte normative de nivel egal, fie că a fost vorba de legi (ex: Legea nr. 244/2024³⁵), ordonanțe simple (ex: OG nr. 16/2022³⁶) sau ordonanțe de urgență (ex: OUG nr. 115/2024³⁷), fără ca această derogare să pună probleme de constituționalitate. De altfel, ca un corolar al întregii analize, în materia art. 4 din Codul fiscal, chiar printr-o ordonanță de urgență (OUG nr. 74/2023³⁸), a fost introdusă o excepție generală de la alin. (1), (2) și (3), stabilindu-se că

³⁵ M.of., part. I, nr. 899, (05 sept. 2024).

³⁶ M.of., part. I, nr. 716, (15 iul. 2022).

³⁷ M.of., part. I, nr. 970, (26 sept. 2024).

³⁸ M.of., part. I, nr. 850, (20 sept. 2023).

„Fac excepție de la prevederile alin. (1) și (2) modificările care decurg din angajamentele internaționale ale României, precum și modificările și/sau completările prin care se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, exclusiv în situații extraordinare de procedură de deficit bugetar excesiv constatate potrivit tratatelor Uniunii Europene și regulamentelor subsidiare agreate la nivel european”, *cu toate că O.U.G. nr. 74/2023 nu prevedea o derogare expresă de la art. 4 în ceea ce o privește pe ea însăși*³⁹, ceea ce înseamnă că ar fi trebuit să intre în vigoare nu imediat, așa cum s-a considerat că a intrat în vigoare, ci la 6 luni de la publicare, conform alin. (1).

În fine, reținem, drept **un al doilea argument** în favoarea ideii că lipsa solicitării avizului CL **nu atrage** neconstituționalitatea ordonanței de urgență astfel adoptate, faptul că, fiind vorba de un aviz consacrat legal, nu constituțional, ordonanța de urgență, care este un act normativ de nivelul legii, poate deroga, expres sau implicit, de la această exigență legală, ceea ce înseamnă că, în privința respectivei ordonanțe de urgență nu va mai fi incidentă nicio prevedere legală care să impună obligativitatea obținerii avizului CL.

³⁹ A se vedea în acest sens și Ștefan VLAD, Amicus curiae al Baroului Ilfov și av. Ștefan Vlad ref. neconstituționalitatea Legii privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung (data transiterii: 29 sept. 2023), în *Juridice.ro*, (2 oct. 2023), online: <https://www.juridice.ro/708520/amicus-curiae-al-baroului-ilfov-si-av-stefan-vlad-ref-neconstitutionalitatea-legii-privind-unele-masuri-fiscal-bugetare-pentru-asigurarea-sustenabilitatii-financiare-a-romaniei-pe-termen-lung.html>, arhiv.: <https://perma.cc/QUV3-YDGP>.

III. Compatibilizarea exigențelor de calitate a legislației cu procedura delegării legislative

În ceea ce ne privește, credem că opinia formulată în sensul necesității absolute a obținerii avizului CL în cazul adoptării ordonanțelor de urgență pleacă de la un raționament realist, acela că, în fapt, majoritatea ordonanțelor de urgență adoptate în România nu se circumscriu întru totul imperativului „situației extraordinare, care nu poate fi amânată”, ci tind mai degrabă să fie instrumente normative prin care statul își pune în practică, într-o manieră mai rapidă, politica legislativă.

De altfel, în doctrină s-a afirmat că „numărul ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern în ultimii 20 de ani este foarte mare, ajungând, practic, ca cel ce legiferează să nu mai fie Parlamentul, ci Guvernul”⁴⁰.

Or, raportat la această realitate, este rațională **concluzia** conform căreia, dacă oricum există un număr foarte ridicat de ordonanțe de urgență adoptate, iar acestea nu presupun de cele mai multe ori pericole iminente în cazul întârzierii adoptării lor cu 1-2 zile, *să fie solicitat și avizul Consiliului Legislativ*.

Cu toate acestea, credem că acest raționament, deși foarte bine adaptat practicii efective a utilizării ordonanțelor de urgență, omite două aspecte fundamentale care, în opinia noastră, susțin concluzia conform căreia nesolicitarea avizului CL de către Guvern în procedura adoptării ordonanței de urgență nu generează un viciu extrinsec de neconstituționalitate al actului normativ astfel adoptat.

În primul rând, *nu este exclus ca ordonanța de urgență să fie, prin natura ei, atât de urgentă încât să fie incompatibilă cu procedura obținerii*

⁴⁰ Ș. DEACONU, *Instituții politice*, ed. a V-a, C.H. Beck, București, 2022, p. 227.

avizului consultativ al Consiliului Legislativ. Este adevărat că, în majoritatea covârșitoare a situațiilor, nu există o urgență atât de pronunțată⁴¹, însă, în special prin raportare la menirea originară⁴² a procedurii delegării legislative, credem că nu se poate trage o concluzie în sensul obligativității parcurgerii unei proceduri anevoioase din punct de vedere temporal pentru simplul motiv că majoritatea ordonanțelor de urgență nu prezintă un caracter atât de „urgent”. Nu este exclus ca termenul de avizare de 24 de ore, impus de art. 4 alin. (3) din Legea nr. 73/1993, să nu fie un termen incompatibil cu natura unei ordonanțe de urgență care reclamă o nevoie imediată de legiferare⁴³. De altfel, credem că, *dacă legiuitorul constituant a înțeles să stabilească faptul că, spre deosebire de legi, ordonanțele de urgență intră în vigoare „imediat”, iar nu la 3 zile de la publicarea în Monitorul oficial, această reglementare distinctă a fost efectuată tocmai în considerarea ideii că, în unele situații, ar putea fi nevoie ca un act normativ să intre în vigoare în mai puțin de 3 zile.* Dar, dacă însuși constituantul a optat expres în acest sens, credem că este incompatibilă cu procedura generală a delegării legislative în cazul ordonanțelor de urgență impunerea unui termen de 24 de ore în care legiuitorul delegat să poată fi blocat de Consiliul Legislativ pentru simplul motiv că așteaptă avizul consultativ al acestuia.

⁴¹ A se vedea și D. APOSTOL-TOFAN, *Codul administrativ. Comentariu pe articole*. Vol. I (partea I-II, art. 1-74), C.H. Beck, București, 2023, pp. 205-209.

⁴² A se vedea și C. IONESCU, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a III-a, C.H. Beck, București, 2019, p. 398.

⁴³ S-a remarcat în doctrină că, printre altele, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că „măsurile în cauză nu sufereau amânare”. A se vedea, în acest sens, C. IONESCU, *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României*, Universul Juridic, București, 2013, p. 335.

În al doilea rând, din perspectiva procedurii parlamentare pe care o urmează ordonanțele de urgență, este de neînțeles de ce, interpretând prevederile art. 79 alin. (1) din Constituția României, se ajunge la concluzia că ordonanțele de urgență ar trebui supuse avizului Consiliului Legislativ, *însă proiectele de lege care au ca obiect aprobarea, aprobarea cu modificări sau respingerea ordonanțelor de urgență nu mai sunt supuse avizului Consiliului Legislativ*⁴⁴. De altfel, această anomalie a fost observată și criticată și în doctrină⁴⁵, ea neavând nicio justificare prin raportare la prevederile Legii nr. 73/1993 ce stabilesc obligativitatea avizării „*proiectelor de legi*”⁴⁶ și „*propunerilor legislative*”, proiectele de adoptare, adoptare cu modificări sau respingere a unor ordonanțe de urgență fiind circumscrise noțiunii de „proiect de lege”. Așadar, separat de argumentele expuse până la acest moment, *exact momentul adoptării sau respingerii ordonanței de urgență în Parlament este momentul în care ar trebui să intervină Consiliul Legislativ*. Adoptarea unui act normativ pe calea art. 115 alin. (4) din Constituția României nu este calea ordinară, ci calea extraordinară de legiferare; cel puțin teoretic, acest procedeu ar trebui să fie excepția, iar nu regula, iar perioada în care este în vigoare o ordonanță de urgență ar trebui să fie relativ redusă, aspect confirmat prin obligativitatea Camerelor Parlamentului să fie convocate în maximum

⁴⁴ Practica parlamentară în această privință poate fi vizualizată pe site-ul Camerei Deputaților, https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.home.

⁴⁵ S. POPESCU, op.cit., p. 703.

⁴⁶ Pentru detalierea opiniei conform căreia adoptarea unei ordonanțe de urgență și depunerea acesteia spre dezbateri la Camera competentă determină, deopotrivă, sesizarea Parlamentului cu un proiect de lege, a se vedea I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Drept parlamentar românesc*, All Beck, București, 2005, p. 160.

cinci zile⁴⁷ de la depunerea ordonanței de urgență⁴⁸. Astfel, intervenția urgentă a Guvernului într-o chestiune care nu suferea amânare nu constituie o soluție legislativă definitivă, ci una care ar trebui controlată imediat și temeinic de Parlament⁴⁹, acesta având chiar „o obligație constituțională de a se pronunța”⁵⁰. Consiliul Legislativ este cel apt să realizeze, în mod primar, *activitatea de asigurare a coerenței întregului sistem de drept*⁵¹. Față de acest deziderat, asigurarea coerenței ar trebui să se realizeze, credem noi, *cu normele juridice astfel cum sunt acestea edictate la finalul procesului legislativ*, iar nu cu normele juridice intermediare, care urmează să fie modificate, fără ca organismul consultativ al Parlamentului să mai poată să emită un aviz consultativ având ca obiect exact modificările pe care Parlamentul a înțeles să le aducă, spre exemplu, unei ordonanțe de urgență. De altfel, întreaga arhitectură constituțională ni se pare extrem de elocventă din perspectiva compatibilizării instituției delegării legislative cu cea a

⁴⁷ Se remarcă faptul că situația depunerii unei ordonanțe de urgență la Parlament este singura situație de convocare de drept, cu excepția situațiilor vizând starea de urgență, de asediu sau de război. A se vedea, în acest sens, V. C. SOARE, *Instituții politice. Aspecte teoretice și practice pe înțelesul studenților*, Hamangiu, București, 2022, p. 110.

⁴⁸ Cu privire la procedura legislativă vizând adoptarea proiectelor de lege având ca obiect ordonanțe de urgență, a se vedea și M. CIOCHINĂ, Elemente de noutate în procedura de legiferare, urmare a revizuirii Constituției și regulamentelor parlamentare, *Revista de Drept Public* nr. 4/2003, p. 75.

⁴⁹ A se vedea, în acest sens, și E.S. TĂNĂSESCU, B. DIMA, The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power în *The Parliament in the time of coronavirus*, E. CARTIER, G. TOULEMONDE (ed.), Foundation Robert Schuman, 2020, online https://old.robert-schuman.eu//en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Romania.pdf.

⁵⁰ O. GIREDAIU, *Tehnica și procedura delegării legislative*, Pro Universitaria, București, 2013, p. 280.

⁵¹ T. TOADER, M. SAFTA, *Constituția României adnotată*, Hamangiu, București, 2023, p. 486.

caracterului Consiliului Legislativ de organism consultativ al Parlamentului – Guvernul este cel abilitat să intervină de urgență, atunci când situația o impune, iar **Parlamentul** este cel abilitat ca, **beneficiind de** sprijinul consultativ al Consiliului Legislativ și de timpul necesar dezbaterii și adoptării *cele mai bune soluții legislative*, **să adopte soluția** finală cu privire la **ordonanța de urgență** asupra căreia trebuie să-și exercite controlul. Din punctul nostru de vedere, credem că această soluție răspunde tuturor imperativelor constituționale, în sensul în care respectă caracterul CL de organism consultativ al Parlamentului (iar nu al Guvernului), imperativul de calitate a legislației, în forma sa finală, și menține mecanismul delegării legislative ca fiind compatibil cu reglementarea rapidă a unor situații urgente.

Concluzii

Față de obiectul studiului, formulăm trei concluzii importante:

Având în vedere (i) caracterul Consiliului Legislativ de organism *consultativ al Parlamentului*, iar *nu al Guvernului*, (ii) consacrarea avizului Consiliului Legislativ în procedura de adoptare a ordonanțelor de urgență *doar la nivel legal*, iar *nu și la nivel constituțional* coroborată cu caracterul ordonanței de urgență *de act de nivelul legii* și (iii) posibilitatea concretă ca o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, *să fie incompatibilă cu așteptarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ*, suntem de părere că adoptarea unei ordonanțe de urgență fără solicitarea avizului Consiliului Legislativ *nu este aptă să ducă la constatarea neconstituționalității ordonanței de urgență astfel adoptate*.

Față de prima concluzie și de prevederile imperative ale art. 73 alin. (1) din Constituția României, respectiv din art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, **Parlamentul** este obligat ca în procedura de dezbatere a unui *proiect de lege privind adoptarea, adoptarea cu modificări sau respingerea unei ordonanțe de urgență* **să solicite** avizul Consiliului Legislativ, neîndeplinirea obligației privind solicitarea acestui aviz fiind aptă să ducă la constatarea neconstituționalității legii astfel adoptate, din considerentele indicate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, *fără ca obținerea acestui aviz*, la momentul adoptării ordonanței de urgență de către Guvern, *să suplinească acest viciu*.

Prezenta pledoarie nu neagă rolul extrem de important al Consiliului Legislativ în asigurarea unei legislații coerente și predictibile. Dimpotrivă, suntem conștienți că nesolicitarea avizului Consiliului Legislativ la adoptarea unei ordonanțe de urgență este aptă să afecteze calitatea ordonanței astfel

adoptate. Cu toate acestea, pe de o parte, argumentul referitor la potențiala calitate mai slabă a legislației nu poate fi utilizat pentru a restrânge o *competență constituțională* pe care guvernul o are în temeiul legii fundamentale, iar, pe de altă parte, coerența și predictibilitatea ar trebui asigurate, astfel cum am arătat mai sus, tocmai la momentul definitivării intrării actului normativ în ordinea juridică, prin intermediul legii de aprobare, aprobare cu modificări sau respingere a ordonanței de urgență.

Bibliografie

- APOSTOL-TOFAN D., *Codul administrativ. Comentariu pe articole. Vol. I (partea I-II, art. 1-74)*, C.H. Beck, București, 2023;
- BELIGRĂDEANU Ș., I. T. ȘTEFĂNESCU, Consecințele nesolicitării avizului consultativ al Consiliului Economic și Social sau al Consiliului Legislativ cu privire la proiectele actelor normative, *Dreptul* nr. 7/2006;
- CIOCHINĂ M., Elemente de noutate în procedura de legiferare, urmare a revizuirii Constituției și regulamentelor parlamentare, *Revista de Drept Public* nr. 4/2003;
- DEACONU Ș., *Drept constituțional*, ed. a V-a, C.H. Beck, București, 2022;
- DEACONU Ș., *Instituții politice*, ed. a V-a, C.H. Beck, București, 2022;
- DELEANU I., *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, C.H. Beck, București, 2006;
- DIMA B., *Proceduri administrative necontencioase*, C.H. Beck, București, 2021;
- DIMA B., R.D. POPESCU, Constituționalizarea procedurii de avizare a actelor normative cu valoare de lege, *Analele Universității din București – Seria Drept*, C.H. Beck, 2024;

- GIREDARIU O., *Tehnica și procedura delegării legislative*, Pro Universitaria, București, 2013;
- IANCU T.R., Aplicarea articolului 110 alineatul (4) din Constituția României. Competența unui Guvern demisionar de a adopta sau a propune acte cu putere de lege, *Analele Universității din București – forum juridic* nr. 2/2023, online: [https://drept.unibuc.ro/documente/2023/AUBD/2.%202023,%201.%20Teodor-Radu%20Iancu%20-%20Aplicarea%20art%20110%20\(1\).pdf](https://drept.unibuc.ro/documente/2023/AUBD/2.%202023,%201.%20Teodor-Radu%20Iancu%20-%20Aplicarea%20art%20110%20(1).pdf);
- IONESCU C., C. A. DUMITRESCU, *Constituția României. Comentarii și explicații*, C.H. Beck, București, 2017;
- IONESCU C., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României*, Universul Juridic, București, 2013;
- IONESCU C., *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a III-a, C.H. Beck, București, 2019;
- MURARU I., E.S. TĂNĂȘESCU (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a III-a, C.H. Beck, București, 2022;
- MURARU I., M. CONSTANTINESCU, *Drept parlamentar românesc*, All Beck, București, 2005;
- ONIGA T., *Delegarea legislativă*, Universul Juridic, București, 2009;
- POPESCU S., V. ȚĂNDĂREANU, Instituții de consultanță și tehnică legislativă, în unele țări europene, *Revista de Drept Comercial* nr. 9/2000;
- RUSU I., *Analiză critică a actelor Curții Constituționale*, Universul Juridic, București, 2012;
- SOARE V.C., *Instituții politice. Aspecte teoretice și practice pe înțelesul studenților*, Hamangiu, București, 2022;
- SOARE V.C., Legislative Delegation. Government Ordinances. Legal Nature, în *Studii și Cercetări juridice Europene. Conferința Internațională a*

Doctoranzilor în Drept, Ediția a IX-a, Universul Juridic, Timișoara, 2017;

TĂNĂSESCU E.S., B. DIMA, The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power în *The Parliament in the time of coronavirus*, E. CARTIER, G. TOULEMONDE (ed.), Foundation Robert Schuman, 2020, online https://old.robert-schuman.eu//en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Romania.pdf;

TĂNĂSESCU E.S., M. SAFTA, *Legistica formală. Tehnica legislativă în România*, C.H. Beck, București, 2024;

TOADER T., M. SAFTA, *Constituția României adnotată*, Hamangiu, București, 2023;

VIDA I., I. C. VIDA, *Legistică formală. Curs universitar*, Universul Juridic, București, 2020;

VÎTCĂ L.M., Considerații privind avizele emise de Consiliul Legislativ, *Buletinul de Informare Legislativă* nr. 4/2020, online: http://www.clr.ro/download/buletine/buletin_informativ_2020/Buletin-legislativ-4-2020.pdf, arhiv.: <https://perma.cc/U982-VWL2>.