

FORMA DE GUVERNĂMÂNT ȘI PUTEREA DE REVIZUIRE CONSTITUȚIONALĂ (LIMITELE REVIZUIRII)

The form of government and the power
to amend the Constitution
(Limits regarding the amendments)

Abstract

The 1991 Romanian Constitution has generated, soon after its adoption, numerous debates and has raised significant criticism. The 2003 amendment of the Constitution took place in the context of the adhesion process to the European Union and it was meant to put an end to some of the previous criticism. One of the most debated issues regarded the changing of the form of the government.

This article starts by briefly discussing the current form of government and by analyzing alternative forms of government. It then focuses on the competences of the legislative body responsible for amending the Constitution and discusses the interdiction (stated in the Constitution in art. 152, al 1.) for this body to bring any changes with regard to the current republican form of government.

In the last section the article analyzes this limitation regarding the amending of the form of government. The Romanian Constitutional Court reviews all the amending proposals put forward. The organic law which regulates the functioning of the Constitutional Court has extended the provisions of art. 146 (a), in a way that is considered unconstitutional, to the law which modifies the Constitution. It is open for debate, however, if the amendment of the form of government can be done through public referendum.

Key words: Constitution, form of government, amendments, Constitutional Court, power.

Mircea CRISTE

Prof. univ. dr., Universitatea de Vest din
Timișoara și Universitatea „1 Decembrie 1918”
Alba Iulia,
Facultatea de Drept

Tel: 0040-256 592 400

E-mail: mirceacriste@yahoo.com



Revista Transilvană
de Științe Administrative
1 (23)/2009, pp. 39-51

Introducere

Periodic, întâmplător sau nu, viața politică românească este agitată (chiar tulburată) de (re)introducerea în discursul public a unor teme predispușe la aprinderea unor pasiuni și care, aproape de fiecare dată, duc la împărțirea societății românești după un scenariu pe care l-am putea califica „microbistic”. Ultima venită: ideea unei României monarhice.

Ea a revenit în actualitate la sfârșitul lunii august, când fostul prim ministru Călin Popescu Tăriceanu a susținut că, după alegerile parlamentare din 2008, ar trebui pusă în discuție revizuirea Constituției, pentru ca România să poată alege între a fi o republică parlamentară sau o monarhie constituțională. Președintele Partidului Național Liberal de la acea vreme a ajuns la această concluzie după ce a făcut o analiză a vieții politice românești postdecembriste, considerând că actualul regim constituțional a încălcat spiritul legii fundamentale, ducând la apariția unor conflicte instituționale, a unui lider atotputernic și discreționar, și a unor derapaje care se înlănțuiesc unul după altul ducând foarte repede la un regim de dictatură personală¹.

Deși nu este prima dată că o asemenea idee este lansată în România, ea a generat o replică imediată, și pe alocuri tăioasă, a unor lideri politici precum președintele Partidului Democrat Liberal, și actual prim ministru, Emil Boc, care a catalogat propunerea domnului Tăriceanu drept „năstrușnică”².

Această dezbatere ne prilejuiește o scurtă reflecție asupra formei de guvernământ (I) și a șanselor ca ea să facă obiectul unei revizuirii constituționale (II).

I. Forma de guvernământ, formă a puterii. Oricărei societăți îi este caracteristică existența unei puteri, fie că este o putere personală, precum în primele forme de organizare socială sau în societățile autocrate, fie că este puterea majorității exercitată asupra minorității, precum în societățile democratice.

Puterea politică se impune societății în ansamblul său, ceea ce presupune existența unor raporturi între ea și corpul social. Abordarea acestor raporturi poate fi făcută sub mai multe aspecte: dacă le privim din perspectiva titularului Puterii identificăm forma de guvernământ; dacă privim aceste raporturi din perspectiva exercițiului Puterii vorbim de regim politic; privite din perspectiva modalității formării Puterii, aceste raporturi determină sistemul electoral; în fine, ele definesc sfera drepturilor și libertăților fundamentale dacă le privim din perspectiva limitelor în care Puterea se poate impune membrilor unei societăți.

În scurta prezentare pe care o vom face formei de guvernământ, vom arăta mai întâi ce înțelegem prin această noțiune (A), pentru ca apoi să punctăm formele de guvernământ cunoscute în evoluția constituționalismului (B).

¹ http://www.amosnews.ro/Tariceanu_vrea_ca_Romania_sa_devina_republica_parlamentara_sau_monarhie_-16-280.

² http://www.amosnews.ro/Boc_ataca_ideea_lui_Tariceanu_privind_monarhia_constituțională_-254480.

A. Formei de guvernământ i s-au dat mai multe definiții și caracterizări de-a lungul istoriei, determinate pe de o parte, de evoluția societății, iar pe de altă parte, de interferența formei de guvernământ cu regimul politic. Pentru Platon și Aristotel (*Republica, Politica*), forma de guvernământ indica pe deținătorul Puterii, ceea ce determina distingerea între monarhie, oligarhie și democrație. În literatura de specialitate contemporană această definiție clasică este abandonată, iar în locul ei sunt propuse o serie de alte clasificări care, deși vorbesc despre șeful statului ca titular al puterii, definesc forma de guvernământ din perspectiva modului în care este exercitată puterea: democrație-autocrație, totalitarism-liberalism sau democrație-monocrație-oligarhie-forme mixte-forme specifice statelor socialiste.

În opinia noastră, o asemenea clasificare și deviație de la teoria clasică nu face decât să accentueze confuzia dintre noțiunea de *formă de guvernământ* și cea de *regim politic*, uneori punându-se chiar semn de egalitate între ele. Regimul politic trebuie privit prin prisma modului în care Puterea este exercitată, situație în care deosebim între democrație și autocrație, pe când forma de guvernământ este definită doar prin identificarea celui care personifică Puterea. Forma de guvernământ arată cum este *organizată* puterea, pe când regimul politic indică cum este aceasta *exercitată*³. Or, privite lucrurile sub acest unghi, formele de guvernământ sunt monarhia și republica, după cum cel desemnat cu titlul de șef al statului este un monarh sau un președinte ori colegiu prezidențial. Dacă nu am accepta acest punct de vedere, ne-ar fi imposibil să explicăm de ce Constituția României statuează că "forma de guvernământ a statului român este republica" (art. 1 alin. 2).

B. Monarhia este forma de guvernământ în care șeful statului este un principe, rege sau împărat, considerat ca reprezentant al puterii divine în stat. Chiar dacă el nu este deținătorul unic al Puterii, ci o partajează cu alte organe, monarhul este privit ca o personificare a acesteia. Monarhia a cunoscut la rândul ei mai multe forme:

Monarhia absolută, în care monarhul monopolizează Puterea și o exercită în mod discreționar. Înfloritoare în epoca centralizării statului feudal, sentința de condamnare la moarte i-a fost semnată de Revoluția franceză, chiar dacă ieșirea definitivă din istorie are loc abia după primul război mondial.

Monarhia limitată, caracterizată printr-un partaj al Puterii între monarh și Parlament, instituționalizat printr-un act cu valoare constituțională sau numai acceptat conjunctural de monarh.

Monarhia parlamentară (constituțională) cunoscută în societatea contemporană, în care prerogativele monarhice sunt drastic reduse în favoarea Parlamentului. Monarhul nu mai îndeplinește practic decât o funcție de reprezentare, de gardian al tradiției, de mediator între forțele politice și de garant al păcii sociale. Chiar dacă i se conferă dreptul

³ „Prin formă de guvernământ se înțelege organizarea puterii supreme de stat, modul de formare și competența organelor supreme ale statului” (Boboș, Gh., *Teoria generală a dreptului*, Cluj-Napoca, Argonaut, 1999, p. 28).

de a promulga legile, de a numi în înalte funcții publice sau de a dizolva Parlamentul, aceste prerogative nu se deosebesc esențial de cele conferite unui președinte într-un regim politic parlamentar.

Republica ni se prezintă ca fiind forma de guvernământ în care șeful statului este un președinte sau, mai rar, un colegiu (locotenență, consiliu, directorat) prezidențial, considerat ca reprezentant al puterii populare. Alegerea președintelui poate fi făcută în mod direct de către cetățeni, prin exercitarea dreptului de vot, sau indirect prin intermediul unor reprezentanți (electori sau, cel mai adesea, parlamentari). Republica se prezintă și ea sub diferite forme:

Republica parlamentară, în care șeful statului este ales de către Parlament, având prin aceasta o poziție și o legitimitate inferioară față de organul legislativ.

Republica prezidențială, în care alegerea președintelui se face de către cetățeni printr-un vot direct sau indirect atunci când desemnează un număr de electori care vor alege șeful statului. Președintele este dotat cu puteri largi, fiind șeful unic și atotputernic al executivului.

Republica semi-prezidențială, în care președintele este de asemenea ales de către cetățeni printr-un sufragiu universal, având astfel o poziție și o legitimitate egală cu cea a Parlamentului. El nu este însă unicul șef al executivului, care cuprinde și un șef de Guvern. Din acest executiv bicefal, numai Guvernul este răspunzător în fața Parlamentului, de unde și consecința că președintele nu poate, *de jure* sau *de facto*, desemna în mod discreționar Guvernul.

Forma de guvernământ a României este republica, introdusă pentru prima dată prin Constituția comunistă din 1948 și reafirmată de constituțiile comuniste succesive din 1952 și 1965. Constituanta din 1991 a reținut tot forma republicană de guvernământ, deși a existat un curent promonarhist care dorea cel puțin consultarea cetățenilor prin referendum, cu privire la forma de guvernământ.

Relansarea în dezbaterea publică a dihotomiei monarhie-republică, a împărțit participanții în două tabere clar delimitate, în principal prin aceea că argumentul folosit de fiecare nu este unul pozitiv, care să convingă de ce România ar avea de profitat de pe urma unei anumite forme de guvernământ, ci unul negativ, prin care se acreditează ideea că cealaltă formă de guvernământ fie predispozează spre o uzurpare a puterii, fie este o formă depășită istoric.

Nici una dintre aceste abordări nu este însă satisfăcătoare. Nu toate democrațiile sunt republici, și nu toate republicile sunt democrații, astfel încât alegerea uneia sau alteia dintre formele de guvernământ nu asigură, prin ea însăși, instaurarea unui regim democratic, cu o putere politică controlabilă și exercitată în respectul drepturilor și libertăților fundamentale. O asemenea societate are o altă determinare (separația puterilor, alegeri libere, sistem judiciar solid și apt a cenzura celelalte puteri etc.), care poate fi regăsită în oricare din cele două forme de guvernământ.

II. Forma de guvernământ, subiect al revizuirii constituționale. Scrierea unei constituții este expresia suveranității naționale și se realizează prin intermediul unei adunări sau puteri numită constituentă. Ce se înțelege prin putere constituentă (A),

care este întinderea competențelor sale (B) și care sunt limitele acestor competențe (C) sunt întrebări la care ne propunem a răspunde mai jos.

A. Considerând Puterea constituantă ca fiind puterea abilitată a scrie și rescrie Constituția, puterile create prin această Constituție sunt calificate drept puteri constituite. Puterea constituantă este la rândul ei, fie o Putere constituantă originară, cea care adoptă Constituția, fie o Putere de revizuire constituțională, numită și Putere constituantă derivată, care reface sau desface Constituția. Așa cum observa decanul Georges Vedel, Puterea constituantă derivată nu are o altă natură decât puterea inițială, legea fundamentală stabilindu-i o anumită procedură, nu o limitează în întinderea sa⁴. Puterea constituantă originară elaborează norma constituțională în afara cadrului constituțional, fiind o putere de fapt, în care titularul său și formele ei sunt determinate prin împrejurări de forță, pe când Puterea constituantă derivată își desăvârșește opera constituțională în respectul prescripțiilor constituționale prevăzute în acest sens.

Comparând cele două puteri, putem observa că Puterea constituantă derivată este inferioară celei originare din perspectiva organizării și sursei sale, de vreme ce ea rezultă din aceasta. Din punct de vedere al funcției sale însă, ea îi este egală, deoarece poate revizui textul adoptat de Puterea constituantă originară.

Contrar a ceea s-ar putea crede, Puterea constituantă originară nu dispare odată adoptată Constituția, ci ea coexistă cu Puterea constituantă derivată. Numai așa putem explica faptul că o Constituție poate fi oricând înlocuită, printr-o revizuire totală. Manifestarea celor două puteri nu poate fi însă concomitentă, ci doar exclusivă. Puterea constituantă derivată se exercită doar atât timp cât Puterea constituantă originară nu intervine, însă această intervenție poate fi făcută oricând și oricum, pe cale revoluționară sau nu, fiind expresia suveranității naționale.

Din această perspectivă, putem afirma că Puterea constituantă originară este o putere nelimitată, fiind o putere de fapt care se exercită independent de o Constituție. Prin urmare, nu există nici o normă constituțională sau supra-constituțională care să i se impună. Dimpotrivă, Puterea constituantă derivată este o putere limitată. Creată de Puterea constituantă originară, apare normal ca ea să fie limitată și să acționeze strict în cadrul stabilit de către aceasta.

B. Puterea de revizuire, ca putere instituită, nu poate acționa decât prin respectarea regulilor constituționale de procedură, mai stricte și mai complexe decât cele prescrise pentru adoptarea unei simple legi. Totuși, observăm că în prezența unei majorități parlamentare confortabile, revizuirea nu mai este un lucru dificil.

Revizuirea Constituției României poate fi inițiată de Executiv, respectiv de Președintele României, dar la propunerea Guvernului⁵, de Legislativ, când inițiativa trebuie să vină

⁴ Vedel, G., „Schengen et Maastricht: à propos de la décision n°91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991”, 8, 1992, *Revue française de droit administratif*, p. 179.

⁵ În doctrină s-a propus ca Președintele să aibă un drept propriu de inițiativă legislativă constituțională, dedus din neutralitatea sa politică (Marconescu, G.I., „Procedura de revizuire

din partea a cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cetățeni, într-un număr de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot ce provin din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

Proiectul de revizuire, după pronunțarea Curții Constituționale, este supus dezbaterii parlamentare, fiind cerută pentru adoptarea sa o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. Dacă textul nu este votat în aceeași redactare în cele două Camere, urmează o procedură de mediere prin care se urmărește redactarea unui text care să fie acceptat de ambele Camere. Când nici prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor.

Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendumul organizat într-un termen de decădere de 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire⁶. Termenul de 30 de zile este un termen foarte scurt pentru a face o mediatizare și explicitare fie ea și doar satisfăcătoare a unui proiect atât de important cum este cel de revizuire constituțională. De altfel, în Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, comisie creată în 2008 prin decizia Președintelui României⁷, s-a avansat propunerea ca acest termen să fie extins la 3 luni, astfel încât să permită o bună cunoaștere a proiectului de revizuire⁸.

C. Nu sunt puține exemple în care o Constituție interzice Puterii de revizuire de a aduce atingere unor valori considerate esențiale pentru existența regimului instituit, pentru a preveni fraudă la Constituție, adică deturnarea voinței suverane originare.

Există limite de formă, de timp și de fond, stabilite chiar prin textul constituțional. Limitele de formă constau în dispoziții ale Constituției care determină procedura de urmat pentru a se ajunge la o revizuire constituțională. Limitele de timp blochează modificările ce ar putea fi aduse Constituției pe o perioadă determinată de anumite limite, socotite de la adoptarea sa, sau de anumite împrejurări. Astfel, Constituția franceză din 1791 trebuia să aștepte scurgerea a cinci legislaturi până când o modificare a ei să fi fost posibilă, iar mai aproape de noi Constituția portugheză din 1976 care,

a Constituției României", 2000, *Studii de drept românesc*, 1-2, p. 52). O asemenea soluție poate fi abordată *de lege ferenda*, textul constituțional actual excluzând posibilitatea ca Președintele să inițieze o revizuire constituțională fără a fi solicitat în acest sens de către Guvern.

⁶ A se vedea pentru procedura de revizuire a Constituției României, Constantinescu, M., Vida, I., „Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică a României”, 2004, *Pandectele române*, supliment, pp. 56-57; Deleanu, I., „Revizuirea Constituției”, 2003, *Dreptul*, 12, pp. 5-7 și „Revizuirea Constituției – propunerea legislativă a cetățenilor”, 2000, *Dreptul*, 11, pp. 3-12; Marconescu, G. I., *loc. cit.*, pp. 51-61; Tănăsescu, E.S., „Revizuirea Constituției”, 2003, *Curierul Judiciar*, 10, pp. 74-77.

⁷ <http://cparpc.presidency.ro/>

⁸ http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf, p. 84.

fiind adoptată în urma căderii unui regim totalitar, s-a pus de asemenea la adăpost de eventuale schimbări precipitate în conținutul său. Constituția României prevede și ea că revizuirea nu poate interveni pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, precum și în timp de război (art. 152 alin. 3).

Limitele de fond sustrag de la revizuire anumite dispoziții constituționale. Potrivit art. 89 alin. ultim din Constituția Republicii franceze, forma republicană de guvernământ nu poate face obiectul unei revizuri. Această interdicție a fost reluată și de Constituția României, alături de dispozițiile privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială (art. 152 alin. 1). De asemenea, legea fundamentală română adaugă o limitare generală de revizuire dacă ea ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora (art. 152 alin. 2).

La sfârșitul anului 1991, se poate ca pasiunile din perioada revoluționară să nu fi pierdut prea mult din intensitate și ele să-și fi pus amprenta și pe formularea limitelor impuse tentativelor de modificare a legii fundamentale. În preajma atingerii majoratului Constituției României, Comisia de analiză a regimului politic și constituțional românesc înființată în 2008 prin decizia Președintelui României, având aportul, după cum ea însăși arată, a unor experți selectați pe criteriul competenței profesionale și al absenței unui angajament de natură partinică, s-a întrebat dacă existența unor limite ale revizuirii constituționale este necesară și dacă cele stabilite în 1991 își păstrează toate actualitatea⁹.

La prima întrebare răspunsul a fost pozitiv, deoarece chiar suveranitatea națiunii nu este una ilimitată. Mai departe însă, deși apreciază că limitele temporale prevăzute „sunt raționale și pe deplin relevante din unghi constituțional”¹⁰, Comisia își face cunoscute rezervele față de selecția operată în cazul limitelor materiale ale constituției, pe care și-ar dori-o mult mai precis focalizată în ceea ce privește punctele nerevizuibile. În viziunea Comisiei, orice alt element în afară de forma de guvernământ și de natura democratică a regimului politic ar putea face obiectul unei revizuri, poziție motivată prin obligativitatea adaptării Constituției la un mediu în continuă schimbare. Forma republicană de guvernământ, democrația constituțională și pluralismul politic reprezintă „nucleul dur de valori care definește stabilitatea regimului republican, în accepțiunea sa cea mai largă”¹¹. În Raportul Comisiei mandatată de Președintele României, se apreciază ca fiind firesc „ca unica barieră care să fie pusă în calea unui amendament ipotetic să fie cea decurgând din păstrarea naturii democratice a regimului”¹², fără a se arăta însă de ce schimbarea formei de guvernământ stabilită de Constituția revizuită (republicană sau monarhică) ar constitui o atingere adusă naturii democratice a regimului.

⁹ http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf, pp. 83-84.

¹⁰ *Ibid.*, p. 83.

¹¹ *Ibid.*, p. 84.

¹² *Ibid.*, p. 84.

Care este valoarea juridică a limitelor impuse revizuirii Constituției?

În literatura juridică, cei care susțin că dispozițiile constituționale care introduc limitări în ceea ce privește revizuirea au valoare juridică și nu pot fi eludate, își fundamentează poziția pe existența unor principii și dispoziții supra-constituționale, care se impun puterii constituționale derivate. O asemenea concluzie este însă discutabilă, de vreme ce, pe de o parte, aceste principii nu sunt prevăzute în vreun act normativ, iar pe de altă parte, normele conținute într-o constituție nu se determină unele pe altele, ci au toate aceeași valoare și aceeași legitimitate, dată de aprobarea prin referendum¹³. Mai mult, reținerea existenței unei ierarhii a normelor în conținutul textului constituțional ar face să prevaleze criteriul material de definire a constituției, când dreptul pozitiv a reținut criteriul formal.

În doctrina clasică a dreptului constituțional au fost invocate mai multe argumente în favoarea tezei potrivit căreia limitele revizuirii sunt lipsite de orice valoare juridică. Dintre aceste argumente, două pot fi reținute: 1) puterea constituantă derivată poate oricând trece peste aceste limite prin revizuri succesive și 2) lipsa unei sancțiuni pentru depășirea limitelor.

1) Primul argument susține că dacă legea fundamentală nu interzice revizuirea normei care prevede limitarea, puterea constituantă derivată ar putea, într-un prim timp, să revizuiască această normă, pentru ca apoi, într-un al doilea timp, să revizuiască dispoziția protejată. Aceasta ar însemna că s-ar putea revizui mai întâi art. 152 din Constituția României, pentru ca mai apoi, dispărând limitarea, să fie revizuită una din valorile constituționale de care acest articol face vorbire. Acest argument nu neagă, de fapt, valoarea juridică a normei de limitare, ci doar caracterul său absolut, norma având o valoare juridică relativă ce acționează până la abrogarea ei.

Acest argument a fost combătut în literatura juridică¹⁴, opunându-i-se argumentul regresivității la infinit, conform căruia Constituția ar putea prevedea interdicția expresă de a fi modificate nu numai articolele prin care sunt protejate respectivele valori, ci chiar și articolul prin care se realizează interdicția. Aplicarea aceleiași metode, a „triplei” revizuirii (întâi a articolului ce prevede interdicția revizuirii articolului ce cuprinde interdicția și apoi a articolului ce protejează respectivele valori) ar putea fi iar contrată cu prevederea unei duble interdicții de revizuire. Continuând așa la infinit,

¹³ În sensul unei diferențieri a forței juridice între diferite dispoziții constituționale a se vedea Popescu, C.L., „Neconstituționalitatea revizuirii constituționale purtând asupra suprimării unor garanții constituționale ale drepturilor omului”, 2003, *Revista Română de Drepturile Omului*, 27, pp. 10-63 și „Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite”, 2004, *Dreptul*, 3, pp. 5-20. Pentru o critică a acestei teorii, a se vedea Drăganu, T., „Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de Legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003”, 2004, *Pandectele române*, 4, pp. 116-117.

¹⁴ Tănăsescu, E. S., „Art. 152 Limitele revizuirii”, în Constantinescu, M., Iorgovan, A., Muraru, I., Tănăsescu, E.S., *Constituția României revizuită-comentarii și explicații*-, București, ALL Beck, 2004, pp. 343 și urm.

regresia dovedește că, dacă o simplă prevedere în Constituție nu este suficientă pentru a proteja o valoare socială considerată importantă, atunci însăși Constituția poate fi considerată ca lipsită de efecte juridice și, în acest caz, ea nu mai reprezintă decât o simplă declarație de intenții, fără caracter constrângător. Autorii acestui contra-argument ajung la concluzia pertinentă că astfel se pune sub semnul întrebării nu doar întreaga evoluție a constituționalismului, ci și garanțiile drepturilor fundamentale și s-ar permite liberul arbitru în relațiile fundamentale din cadrul unei societăți.

2) Argumentul lipsei sancțiunii pune în discuție eficacitatea dispozițiilor care introduc limitele revizuirii. Ne referim atât la eficacitatea ordinii juridice căreia îi aparține limitarea, cât și la eficacitatea limitării însăși. Atât timp cât nu suntem în prezența unui fapt revoluționar, ordinea juridică din care fac parte limitele revizuirii este o ordine eficace. Când însă ordinea juridică devine ineficace ca urmare a unei acțiuni revoluționare, nici limitele revizuirii constituționale nu mai sunt valabile.

Potrivit art. 146 lit. a) teza finală din Constituția României, Curtea Constituțională se pronunță din oficiu asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Înainte de sesizarea Parlamentului pentru inițierea procedurii legislative de revizuire a Constituției, proiectul de lege sau propunerea legislativă, însoțită de avizul Consiliului Legislativ, se depune la Curtea Constituțională, care se va pronunța asupra respectării dispozițiilor constituționale privind revizuirea în termen de 10 zile. Curtea Constituțională se pronunță asupra proiectului cu votul a două treimi din numărul judecătorilor, după care proiectul, însoțit de decizia Curții, va fi prezentat Parlamentului pentru deliberare. În doctrină, votul dat de Parlament în desconsiderarea avizului Curții Constituționale a fost calificat ca fiind unul ilegal¹⁵.

După adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curții Constituționale îi este conferită prin dispozițiile legii sale organice competența de a se pronunța din oficiu asupra legii adoptate în termen de 5 zile (art. 19-23 din legea nr. 47/1992 republicată). Dacă aceasta constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire, legea se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării și punerii ei de acord cu decizia Curții Constituționale. Așa cum s-a întâmplat și în alte situații¹⁶, se încearcă din nou remedierea unei omisiuni din textul constituțional prin glisarea completării în legea organică a Curții Constituționale, și aceasta, la fel ca în alte situații, la termene scurte de la adoptarea sau adaptarea textului constituțional.

Prevederile art. 23 din legea nr. 47/1992 republicată¹⁷ sunt în opinia noastră neconstituționale deoarece, introducând controlul din oficiu al Curții Constituționale

¹⁵ Iorgovan, A., *Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală*, București, Galeria J.L. Calderon, 1994, p. 74.

¹⁶ A se vedea Criste, M., „Discuții referitoare la concordanța articolului 23 alin. 3 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale cu dispozițiile Constituției României”, *Dreptul* nr. 8/1995, p. 20.

¹⁷ Art.23. – (1) În termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională se pronunță, din oficiu, asupra acesteia, prevederile art. 20 și 21 aplicându-se

asupra legii de revizuire adoptate de către Parlament, adaugă la Constituție. Art. 146 lit. a) teza I din Constituție¹⁸ atribuie Curții Constituționale competența unui control *a priori* al legilor *supuse promulgării*, exercitat *doar la sesizarea* unor subiecți speciali. Prin urmare, legea de revizuire constituțională nu poate ajunge sub lupa judecătorilor constituționali în baza acestui text constituțional¹⁹. Teza a doua a art. 146 lit. a) din Constituție instituie și un control *a priori* din oficiu, dar numai al *inițiativelor* de revizuire a Constituției și nu și al legii de revizuire adoptate de Parlament²⁰. Nu credem că ar putea fi invocată cu temei nici lit. l) de la art. 146, care se referă la posibilitatea introducerii prin legea organică a Curții Constituționale și a altor atribuții decât cele enumerate la art. 146, adică a altor atribuții decât cele avute în vedere deja de Constituant. În cazul nostru însă, nu suntem în prezența unei *alte* atribuții date Curții prin legea sa organică, ci de modificarea, prin adăugare, a unei atribuții stabilite expres de textul constituțional.

De altfel, Curtea Constituțională a subliniat în jurisprudența ei anterioară modificării art. 23 că nu intră în competența sa controlul constituționalității legii de revizuire după adoptarea acesteia de către Parlament, deoarece „nici legea fundamentală, nici alte legi nu prevăd atribuția Curții Constituționale de a se pronunța încă o dată, asupra constituționalității Legii de revizuire a Constituției, adoptată de Parlament în condițiile

în mod corespunzător. (2) Decizia prin care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării legii de revizuire a Constituției, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale.

¹⁸ Articolul 146 - Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

¹⁹ „Nu s-ar putea reține atribuția Curții Constituționale de a examina sesizarea privind neconstituționalitatea legii de revizuire, pe baza dispozițiilor cuprinse în prima teză a art. 144 lit. a) din Constituție, dat fiind că acest text se referă în mod explicit la legile supuse promulgării după adoptarea acestora de către Parlament, adică la legile organice și la cele ordinare, cu privire la care procesul legislativ este reglementat prin art. 73-78 din Legea fundamentală. Or, Legea de revizuire a Constituției României face parte din categoria legilor constituționale, potrivit art. 72 alin. (2) din Constituție, iar procedura de adoptare și de intrare în vigoare a acesteia este reglementată prin dispozițiile cu caracter special ale art. 146 și 147 din Constituție, care nu prevăd procedura promulgării legii de către Președintele României. Această lege devine definitivă ca urmare a referendumului și intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Curții Constituționale de confirmare a rezultatului referendumului” (DCC nr. 385 din 15 octombrie 2003 asupra sesizării de neconstituționalitate a Legii de revizuire a Constituției României, publicată în M.O. nr. 728 din 17 octombrie 2003).

²⁰ Si în opinia profesorului Deleanu, un control de constituționalitate după adoptarea legii de revizuire, dar mai înainte de referendum, nu este posibil (*Instituții și proceduri constituționale*, București, C.H. Beck, 2006, p. 869, nota 3 și „Revizuirea Constituției”, *loc. cit.*).

prevăzute de art. 147 alin. 1 și 2 din Constituție”²¹ (actualul art. 151). Credem că motivarea clară și simplă a Curții Constituționale își păstrează actualitatea, cu observația că referirea la alte legi care să prevadă această atribuție este, așa cum am arătat mai sus, superfluă, pentru că nu este vorba de o altă atribuție decât cele enumerate de art. 146, ci de cea înscrisă la lit. a) a art. 146. Este de fapt o „dezvoltare”, o adăugire la textul constituțional, prin care i se dă Curții competența unui control din oficiu nu doar al inițiativelor de revizuire a Constituției, de care vorbește în teza finală litera a) a art. 146, ci și al legii de revizuire adoptată de Parlament și de care Constituția nu vorbește nici în litera, nici în spiritul său. Or, completarea textului constituțional prin legea organică a Curții Constituționale nu poate fi decât neconstituțională²².

Un gardian este absolut necesar pentru a evita derapajele puterii de revizuire. Are însă judecătorul constituțional legitimitatea de a controla și, dacă este cazul, de a cenzura o lege de revizuire, adoptată de aleșii poporului sau de popor însuși, cu încălcarea Constituției? În caz afirmativ, Constituția ar înceta să mai fie jucăria politicului, dar judecătorul constituțional ar deveni „stăpânul Constituției”, cu riscul ca o „guvernare a judecătorilor” să înlocuiască guvernele alese în mod democratic.

Ce se întâmplă însă în situația contrară, în care, trecând peste decizia judecătorului constituțional, un proiect care nesocotește limitele revizuirii este supus referendumului? Două ipoteze pot fi avute în vedere: 1) proiectul este respins prin votul popular sau 2) proiectul este validat prin acest vot.

1) În cazul respingerii, eficacitatea dispoziției constituționale care prevede limitarea revizuirii depinde de posibilitatea angajării răspunderii celor ce s-au făcut vinovați de nesocotirea acestei dispoziții. Această exigență ar fi satisfăcută dacă este reglementată și se dă eficiență răspunderii șefului statului pentru înaltă trădare (art. 96 din Constituția României), răspunderii ministeriale (art. 109 alin. 2 din Constituția României și legea nr. 115/1999) sau interzicerii partidelor ce se situează în afara Constituției prin nerespectarea valorilor și principiilor democrației (art. 8 și art. 146 lit. k din Constituția României).

2) În cazul în care nesocotirea limitelor stabilite revizuirii constituționale ar fi confirmată prin votul popular (referendum), se naște întrebarea dacă un asemenea vot poate acoperi fraudă la Constituție. Deși din punct de vedere strict juridic se poate susține că dispozițiile constituționale trebuie respectate și în cazul în care poporul își exercită dreptul său suveran de a modifica Charta solemnă a națiunii, credem că în

²¹ DCC nr. 356 din 23 septembrie 2003 asupra sesizării de neconstituționalitate a Legii de revizuire a Constituției României, publicată în M.O. nr. 686 din 30 septembrie 2003. Formularea actuală a art. 23 a fost introdusă prin Legea nr. 232 din 3 iunie 2004, publicată în M.O. nr. 502 din 3 iunie 2004.

²² Adevăr reafirmat și de Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România: „legea nu poate să adauge la Constituție, ci doar să detalieze unele dintre atribuțiile Curții Constituționale” (http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf, p. 67).

fapt se verifică afirmația abatelui Sieyès, și anume că atunci când națiunea vrea voința sa este suficientă, constituind întotdeauna legea supremă²³.

Pe de altă parte, ne punem întrebarea pe cine vizează dispozițiile care limitează revizuirea? Nu cumva se adresează ele doar titularilor dreptului de inițiativă în domeniul legilor constituționale și nu și puterii constituante? Această concluzie s-ar putea deduce și dintr-o mai veche decizie a Curții Constituționale²⁴ în care, deși nu privea chestiunea ce face obiectul analizei noastre, se afirmă că dispozițiile legii fundamentale, „instituirea limitelor obiectului revizuirii, privesc numai anumite subiecte care... pot cere revizuirea – Președintele României la propunerea Guvernului, cel puțin o pătrime din parlamentarii fiecărei Camere sau cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot, într-o anumită dispersie teritorială”.

Cum se poate concepe ca o putere să fie în același timp suverană și limitată? Cui să-i dai dreptate între Ludovic al XVIII-lea, care avusese ambiția declarată în Charta constituțională din 1814 de a face o constituție „atât pentru noi cât și pentru urmașii noștri și pentru totdeauna” și Declarația Drepturilor din 1793 care decreta că „Un popor are întotdeauna dreptul de a revizui, de a reforma și de a schimba Constituția sa. O generație nu poate aservi legilor sale generațiile viitoare” (art. 28)?

Istoria ne arată că o Constituție nu poate pretinde dreptul la eternitate, „că în lumea de azi nici un instrument juridic, oricât ar fi el de important – și cu atât mai puțin o Constituție – nu poate rămâne în afara transformărilor critice a experiențelor acumulate”²⁵. Chiar și în Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România se afirmă că „blocarea evoluțiilor, prin apariția unor obstacole constituționale, este de natură să creeze premisele unor conflicte artificiale”²⁶. Este deci înțelept ca o putere – puterea de revizuire – să poată completa, actualiza sau chiar să îndrepte opera Constituantului original, pentru a-i permite să reziste la încercarea timpului. Ar fi însă de preferat ca într-un stat de drept și de democrație pluralistă, puterea de revizuire să poată dispune în totalitate, după cum dorește, de Constituție. Excesiva imobilitate a Constituției ar fi o amenințare pentru ea însăși, deoarece nu ar mai putea fi schimbată decât prin forță.

²³ „De quelque manière qu’une nation veuille, il suffit qu’elle veuille; toutes les formes sont bonnes, et sa volonté est toujours la loi suprême” (*Qu’est-ce que le Tiers-État?*, Paris, Flammarion, 1988, p. 132). „Non seulement la nation n’est pas soumise à une constitution, mais elle ne peut pas l’être, mais elle ne doit pas l’être, ce qui équivaut encore à dire qu’elle ne l’est pas” (*Idem.*, p. 162).

²⁴ DCC nr. 35 din 2 aprilie 1996 privind constituționalitatea unor prevederi ale Legii partidelor politice, publicată în M.O. nr. 75 din 11 aprilie 1996.

²⁵ Duculescu, V., „O temă de dezbatere între oamenii politici și juriștii români: modificarea Constituției”, 2000, *Juridica*, 7, p. 253.

²⁶ http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf, p. 29.

Bibliografie

1. Association Française des Constitutionnalistes, *La révision de la Constitution*, Paris, Economica, 1993, pp. 7-66 și 165-186
2. Beaud, O., *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, pp. 199-221 și 291-314
3. Boboș, Gh., *Teoria generală a dreptului*, Cluj-Napoca, Argonaut, 1999, pp. 27-30
4. Carp, R., Stanomir, I., *Limitele Constituției. Despre guvernare, politica și cetățenie în România*, București, C.H. Beck, 2008, pp. 105-117 și 233-245
5. Constantinescu, M., Iorgovan, A., Muraru, I., Tănăsescu, E.S., *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, București, ALL Beck, 2004, pp. 337-345
6. Constantinescu, M., Vida, I., „Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică a României”, 2004, *Pandectele române*, supliment, pp. 56-57
7. Dănișor, D.C., *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, București, C.H. Beck, 2007, pp. 381-388 și 679-680
8. Deleanu, I., *Instituții și proceduri constituționale*, București, C.H. Beck, 2006, pp. 224-226, 437-442 și 869-874
9. Deleanu, I., „Revizuirea Constituției”, 2003, *Dreptul*, 12, pp. 5-7
10. Deleanu, I., „Revizuirea Constituției-propunerea legislativă a cetățenilor-”, 2000, *Dreptul*, 11, pp. 3-12
11. Drăganu, T., „Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de Legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003”, 2004, *Pandectele române*, 4, pp. 116-117
12. Duculescu, V., „O temă de dezbatere între oamenii politici și juriștii români: modificarea Constituției”, 2000, *Juridica*, 7, p. 253
13. Ionescu, C., *Tratat de drept constituțional contemporan*, București, C.H. Beck, 2008, pp. 201-207 și 873-874
14. Iorgovan, A., *Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală*, București, Galeria J.L. Calderon, 1994, p. 74
15. Marconescu, G.I., „Procedura de revizuire a Constituției României”, 2000, *Studii de drept românesc*, 1-2, p. 52
16. Muraru, I., Tănăsescu, E.S., *Drept constituțional și instituții politice. Volumul II. Editia 13*, București, C.H. Beck, 2009, pp. 55-58
17. Popescu, C.L., „Neconstituționalitatea revizuirii constituționale purtând asupra suprimării unor garanții constituționale ale drepturilor omului”, 2003, *Revista Română de Drepturile Omului*, 27, pp. 10-63
18. Popescu, C.L., „Contenciosul administrativ potrivit dispozițiilor constituționale revizuite”, 2004, *Dreptul*, 3, pp. 5-20
19. Tănăsescu, E.S., „Revizuirea Constituției”, 2003, *Curierul Judiciar*, 10, pp. 74-77
20. Vedel, G., „Schengen et Maastricht: à propos de la décision n°91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991”, 8, 1992, *Revue française de droit administratif*, p.179
21. Vrabie, G., *Drept constituțional și instituții politice*, Iasi, Cugetarea, 1999, p. 269