

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

Secțiunea 1. Adoptarea Constituției

§1. Considerații introductive

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

§2. Inițiativa constituțională

În raport de criteriul doctrinei politice încorporate în Constituție, au fost identificate^[1], sub acest aspect, următoarele forme de adoptare a Constituției:

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

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

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

În legătură cu adoptarea propriu-zisă a Constituției, a fost elaborată teoria puterii constituante, prin care se înțelege organul de stat sau gruparea de

^[1] I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 97.

indivizi care, beneficiind de o autoritate politică sau morală specială, are dreptul de a adopta Constituția^[1].

Puterea constituantă poate fi:

a) **originară** – care intervine atunci când nu există sau nu mai există constituție în vigoare (state noi, revoluții). Puterea constituantă originară este puterea primară, atașată poporului sau, uneori, individului sau grupului social care promovează o nouă idee de drept, ca expresie a unei noi concepții politice și filozofice^[2]. Prin urmare, ea aparține celui care a creat statul sau a înfăptuit revoluția, care a avut ca obiectiv, între altele, stabilirea unei noi ordini juridice.

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

Astfel, o nouă constituție se adoptă în următoarele situații^[3]:

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

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

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

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

§3. Procedura de adoptare a Constituției

Examinând procedurile de adoptare a constituțiilor de-a lungul timpului în lume, au fost identificate, în special, următoarele forme: constituția acordată, statutul (constituția plebiscitară), pactul, constituția convenție (cu varianta constituția referendară), constituția parlamentară.

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

[2] I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 223.

[3] C. IONESCU, *op. cit.*, p. 191.

a) **Constituția acordată** (*charte concedate* sau *octroyées*) este adoptată de către monarh ca stăpân absolut și acordată poporului. Este o capitulare a monarhului în fața unei forțe sociale în ascensiune^[1]. Presupune redactarea și sancționarea sa de către monarh și acordarea către popor, printr-o declarație scrisă. Această constituție este considerată a fi cea mai rudimentară (de exemplu, *Constituția dată în Franța de Ludovic al XVIII-lea la 4 iunie 1814*, *Constituția japoneză din 11 februarie 1889* etc.).

b) **Statutul sau constituția plebiscitară** este o variantă a Constituției acordate, în sensul că este adoptată de monarh și aprobată prin plebiscit^[2]. Plebiscitul a fost în practica constituțională modul obișnuit de adoptare a constituțiilor autoritare (de exemplu, *Statutul Albertin din 4 martie 1848*, care devine Constituția Italiei prin acceptare pe cale de plebiscit, *Constituția regală din România din 1938*, supusă plebiscitului la 24 februarie 1938 și promulgată la 27 februarie 1938)^[3].

c) **Pactul sau constituția pact** este considerată a fi un contract între rege și popor, care se postează pe poziții egale și au legitimitate egală. Tranzacția este supusă adoptării de către Parlament (care reprezintă poporul), iar apoi monarhului (de exemplu, *Constituția română de la 1866, precum și cea de la 1923*).

d) **Constituția convenție** este opera unei adunări, denumită convenție, special aleasă pentru a adopta Constituția. Este o modalitate de exercitare a suveranității naționale, deoarece poporul decide „deasupra Parlamentului”, fără concursul vreunei alte autorități (de exemplu, *Constituțiile din America*, în statele Uniunii începând cu 1776, și *Constituția Statelor Unite*, *Constituțiile din Franța din 1791, 1848 și 1873*).

e) **Constituția referendară** este o variantă a Constituției convenție, în sensul că opera puterii constituante este supusă apoi aprobării prin referendum.

f) **Constituția parlamentară** este o modalitate de adoptare a Constituției întâlnită după cel de-al doilea Război Mondial mai ales în țările din estul Europei, care presupune următoarea procedură: inițiativa, elaborarea proiectului, discutarea publică a proiectului și adoptarea proiectului de către Parlament cu o majoritate calificată (de exemplu, *Constituțiile române din anii 1948, 1952, 1965*).

[1] GH. IANCU, *op. cit.*, p. 36.

[2] Plebiscitul nu se confundă cu referendumul, întrucât este „o alterare în sensul cezarismului a referendumului” – P. PACTET, *apud* GH. IANCU, *op. cit.*, p. 36.

[3] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, 2008, p. 53.

Secțiunea a 2-a. Revizuirea Constituției

§1. Caracterizare generală. Constituții rigide sau flexibile

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

Problematica revizuirii Constituției presupune analiza următoarelor aspecte:

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

După modul cum sunt reglementate aceste elemente, distingem între **constituții rigide și constituții suple (flexibile)**. Între acești doi poli se pot identifica o varietate de soluții.

Astfel, în **sistemul constituțiilor „rigide”**^[1], modificarea acestora presupune formalități speciale pentru modificarea lor, distincte de ale celorlalte legi. Este susținută astfel valoarea și autoritatea Constituției, care impune o anumită permanență în timp a principiilor și regulilor pe care le consacră.

Se pot reține ca elemente de rigidizare a constituțiilor^[2]:

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

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

[1] T. HARPER, *The US Constitution*, Alpha Books, 2007, p. 52.

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

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

c) **stabilirea faptului că nu se poate proceda la revizuirea Constituției în anumite perioade** (de exemplu, *Constituția Belgiei* prevede, în art. 196-197, faptul că nicio revizuire a Constituției nu poate avea loc sau nu poate fi inițiată pe timp de război sau în cazul în care Camerele sunt împiedicate să-și desfășoare activitatea; tot astfel, în perioada regenței nu poate fi făcută nicio modificare a Constituției în privința atribuțiilor constituționale ale regelui; *Constituția Portugaliei* prevede, în art. 288, că nicio lege de revizuire a Constituției nu poate fi inițiată în timp ce o stare de asediu sau de urgență este în vigoare; *Constituția Luxemburgului* prevede, în art. 115, că în perioada regenței, este interzisă orice revizuire a Constituției în privința dispozițiilor care stabilesc prerogativele constituționale ale Marelui Duce, statutul său ori ordinea succesiunii la Tron);

d) unele state au introdus în constituții clauze referitoare la **imposibilitatea de modificare, pe calea revizuirii, a unor dispoziții considerate de esența regimului politic și constituțional** pe care acea constituție îl consacră. Este vorba despre ceea ce a fost numit „*nucleul dur*” al Constituției sau ceea ce Curtea Constituțională a Germaniei a numit „*garanție eternă*”, a cărei încălcare ar avea semnificația încălcării puterii constitutive a poporului^[1] [de exemplu, *Constituția Franței* prevede în art. 89 alin. (4) și (5) că nicio procedură de revizuire nu poate fi inițiată sau urmată dacă aduce atingere integrității teritoriului, precum și faptul că forma republicană de guvernământ nu poate face obiectul revizuirii; *Constituția Italiei* prevede în art. 139 că forma republicană de guvernământ nu poate face obiectul revizuirii; *Constituția Portugaliei* enumeră în art. 288 limitele revizuirii, statuând că legile de revizuire a Constituției nu pot avea ca obiect independența națională și unitatea statului, forma republicană de guvernământ, separarea Bisericilor din partea statului, drepturile, libertățile, precum și măsuri de protecție a cetățenilor, drepturile lucrătorilor și ale sindicatelor, existența entităților publice, private și proprietatea asupra mijloacelor de producție, elaborarea unor planuri economice, în cadrul unei economii mixte, votul universal, direct, secret pentru membrii aleși ai organelor administrației centrale, regiunilor autonome, precum și organele administrației publice locale, sistemul de reprezentare

^[1] <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en>.

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

Drept categorie distinctă în privința modului de configurare a ceea ce am numit „nucleu dur al Constituție”, remarcăm state care, în considerarea importanței unor valori/principii de esența regimului politic și constituțional, au configurat, numai în privința acestora, o procedură mai dificilă de modificare, acceptând însă implicit că până și aceste principii fundamentale pot fi modificate. Astfel, de exemplu, art. 148 din Constituția Lituaniei prevede în art. 1 al acesteia că „*Statul lituanian este o republică democrată independentă*” și Constituția poate fi modificată numai prin referendum în situația în care votează cel puțin trei sferturi din cetățenii Lituaniei cu drept de vot în favoarea acestei schimbări. De asemenea, potrivit art. 162 din Constituția Republicii Estonia, „Capitolul I (Dispoziții generale) și Capitolul XV (Revizuirea Constituției), din Constituție, nu pot fi modificate decât prin referendum”.

În sistemul **constituțiilor „flexibile”**, modificarea acestora se realizează printr-o simplă lege adoptată de Parlament, cu o anumită majoritate (de exemplu, Constituția Croației stabilește, în art. 149, că „*hotărârea de modificare a Constituției se adoptă pe baza votului majoritar a două treimi din numărul total al Parlamentului croat*”, iar, în art. 150, că „*modificarea Constituției este promulgată de Parlamentul croat*”).

Caracterul flexibil al Constituției micșorează valoarea sa de lege fundamentală și o face mult mai vulnerabilă în fața schimbărilor care au loc pe scena politică a statelor. Pe de altă parte însă, rigiditatea excesivă determină „moartea prematură a constituției”^[1].

[1] D. GRIMM, *Types of Constitutions*, Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2012, p. 99-132.

§2. Reglementarea procedurii de revizuire a Constituției României din 1991

2.1. Inițiativa de revizuire a Constituției

Constituția României din 1991, revizuită și republicată în 2003 stabilește, în art. 150, cui aparține inițiativa revizuirii, după cum urmează:

- a) președintelui României, la propunerea Guvernului^[1];
- b) unei pătrimi din numărul deputaților sau al senatorilor^[2];

c) cel puțin 500.000 cetățeni cu drept de vot, care trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative (spre deosebire de legile organice sau ordinare, unde inițiativa populară aparține unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot care trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe, respectiv în municipiul București, să fie înregistrate cel puțin 5000 de semnături în sprijinul acestei inițiative).

Cu privire la inițiativa Președintelui, la propunerea Guvernului, de revizuire a Constituției, una dintre problemele puse în doctrină a fost următoarea: ce se întâmplă în situația în care Președintele dorește revizuirea, dar Guvernul nu formulează o propunere în acest sens? Ne alăturăm opiniei exprimate^[3], potrivit căreia în această situație revizuirea nu poate fi inițiată. Aceasta, întrucât Constituția a prevăzut că inițierea revizuirii Constituției se realizează numai prin acțiunea concurentă a Președintelui României și a Guvernului, pentru a fi implicate ambele componente ale executivului.

În ceea ce privește inițiativa legislativă cetățenească sunt incidente și dispozițiile Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni^[4]. Având în vedere faptul că, potrivit art. 146 lit. j) din Constituție, intră în competența Curții Constituționale verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, rezultă că la examinarea inițiativei cetățenești de revizuire a Constituției examenul instanței constituționale va purta și din perspectiva dispozițiilor legii speciale

[1] Spre deosebire de legile organice și ordinare, unde inițiativa legislativă, din partea puterii executive, aparține Guvernului [art. 74 alin. (1)].

[2] Spre deosebire de legile organice și ordinare, unde inițiativa legislativă parlamentară aparține fiecărui deputat sau senator.

[3] G. IANCU, *op. cit.*, p. 39.

[4] Republicată în M. Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

(art. 7 din lege enunță expres elementele care sunt supuse verificării de către Curtea Constituțională).

2.2. Adoptarea și aprobarea legii de revizuire

Organul competent să adopte legea de revizuire este Parlamentul.

Potrivit art. 151 din Constituția republicată, proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat, în ședințe separate, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

Dacă cele două Camere adoptă texte diferite, se recurge la procedura de mediere (singura situație în care această procedură se mai aplică) prin stabilirea unei comisii paritare (7 deputați și 7 senatori) care hotărăște cu majoritate de voturi doar asupra redactărilor diferite din legea constituțională. Raportul comisiei de mediere se supune apoi votului fiecărei Camere.

În cazul în care fie comisia de mediere nu ajunge la un acord asupra textelor aflate în divergență, fie raportul redactat de ea nu este aprobat de fiecare Cameră, se recurge la dezbateră în ședința comună a Camerelor reunite, care vor decide cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor.

Potrivit art. 151 din Constituție, revizuirea este definitivă dacă a fost **aprobată printr-un referendum** organizat în cel puțin 30 de zile de la data adoptării proiectului sau propunerii în Parlament. Referendumul are semnificația unei confirmări populare a modificărilor realizate de adunarea constituantă derivate. Cu privire la acest termen s-a arătat că este de decădere, expirarea lui având ca efect invalidarea deciziei adoptate de puterea constituantă derivată^[1].

Legea de revizuire a Constituției intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor referendumului^[2].

În cadrul acestei proceduri, un rol important revine Curții Constituționale, care verifică sub aspectul constituționalității, atât inițiativa de revizuire a Constituției, cât și legea de revizuire a Constituției adoptată de Parlament. De asemenea, Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia.

[1] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, 2008, p. 1454.

[2] Art. 45 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000).

2.3. Dispoziții ale Constituției declarate nerevizuibile. Limitele revizuirii

Constituția României stabilește, în art. 152, unele domenii în care nicio inițiativă de revizuire nu poate fi primită. Astfel, potrivit art. 152, nu pot forma obiectul revizuirii caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. De asemenea, nu pot să fie primite inițiativele de revizuire care urmăresc suprimarea drepturilor și libertăților publice sau ale garanțiilor lor.

2.4. Rolul Curții Constituționale în procesul de revizuire a Constituției

Curtea Constituțională se pronunță **din oficiu**:

a) **asupra inițiativelor de revizuire a Constituției** – pentru realizarea acestei atribuții, inițiatorul revizuirii are obligația de a depune proiectul sau propunerea legislativă, împreună cu avizul Consiliului Legislativ, la Curtea Constituțională înainte de sesizarea Parlamentului. Curtea dispune de un termen de maxim 10 zile pentru a se pronunța în plen, cu votul a cel puțin două treimi din membrii săi. Ulterior, proiectul sau propunerea de lege constituțională poate fi prezentat(ă) Parlamentului numai însoțit(ă) de decizia obligatorie a Curții Constituționale.

b) **asupra legii de revizuire a Constituției adoptate de Parlament** – prin Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale^[1] s-a stabilit că, în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională se pronunță, din oficiu, asupra acesteia [art. 23 alin. (1)]. Decizia prin care s-ar constata că în procesul de revizuire a Constituției nu au fost respectate prevederile Constituției se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării legii de revizuire a Constituției [art. 23 alin. (2)]. Această atribuție a Curții Constituționale nu a fost exercitată până în prezent.

Controlul de constituționalitate cu privire la legile constituționale vizează:

a) **respectarea procedurii de revizuire** (constituționalitate *extrinsecă*) stabilită chiar prin legea fundamentală (puterea constituantă instituită poate fi limitată de către puterea constituantă originară);

b) **respectarea limitelor de fond stabilite în materia revizuirii Constituției** (constituționalitate *intrinsecă*).

^[1] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

Secțiunea a 3-a. Suspendarea și abrogarea Constituției

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

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

Secțiunea a 4-a. Aplicarea directă a Constituției

Un alt element care exprimă supremația Constituției îl constituie caracterul direct aplicabil al legii fundamentale. Interpretarea și aplicarea normelor constituționale este realizată de oricare autoritate publică în activitatea sa. Primul care aplică Constituția este legiuitorul însuși, în cadrul procesului legislativ, similară fiind și activitatea de interpretare și aplicare a Constituției realizată de autoritățile administrației publice, în cadrul sistemului de relații între puteri. Orice apreciere cu privire la constituționalitatea unei legi este în fapt o interpretare a acelei legi prin raportare la dispozițiile constituționale și în mod necesar un act de aplicare directă a Constituției la un caz concret, pentru a verifica conformitatea legii cu textul de referință constituțional.

Fără îndoială, rolul cel mai important în aplicarea Constituției îl au **tribunalele și curțile constituționale**, plecând de la funcțiile specifice unor garanți ai supremației Constituției și valoarea juridică ce se atașează deciziilor acestora, cu efecte obligatorii *erga omnes*. Sub aceste aspecte, judecătorului constituțional român i-a revenit, în primul rând, sarcina interpretării și aplicării normelor constituționale, asigurând difuzarea concertată și aprofundarea dispozițiilor legii fundamentale în cadrul ramurilor sistemului juridic, ceea ce dă măsura fenomenului constituționalizării dreptului, pentru care aplicabilitatea directă a Constituției formează o premisă importantă.

Regulile constituționale sunt însă direct aplicabile atât de către autoritatea judecătorească, cât și de cea administrativă, precum și de către particulari, existența legii neputând fi invocată ca obstacol pentru aplicarea unei dispoziții constituționale.