

Referendum. Actele juridice ale Parlamentului. Hotărâri adoptate în ședințe separate ale Camerelor Parlamentului. Hotărâri adoptate în ședințe comune ale Camerelor Parlamentului. Majoritate necesară adoptării. Principiul paralelismului formelor și competențelor. Supremația Constituției.

Curtea Constituțională, Decizia nr. 392 din 17 aprilie 2007
(M. Of. nr.325 din 15 mai 2007)

Rezumat și comentariu

Lector univ. dr. George Gîrleșteanu*

- Extras -

Cu Adresa nr. 2.197 din 9 martie 2007, Avocatul Poporului a sesizat direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000.

În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține că prevederile de lege criticate, potrivit cărora punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului inițiat de Președintele României urmează să fie exprimat printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și senatorilor, contravin art. 76 alin. (2) din Constituție, care prevede că hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră, precum și art. 1 alin. (5) din aceasta, referitor la obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat punctele lor de vedere.

CURTEA,

Examinând sesizarea Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile reprezentantului Ministerului Public și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, a reținut următoarele:

- Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare, care prevede: "(3) Punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului inițiat de Președintele României urmează să fie exprimat, printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și senatorilor."

- Autorul excepției consideră că prevederile de lege criticate încalcă, în ordinea invocării lor, art. 76 alin. (2) și art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevăd:

* Autorul este cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

- Art. 76 alin. (2): "Legile ordinară și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.";
- Art. 1 alin. (5): "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

Examinând excepția de neconstituționalitate ridicată, Curtea constată că aceasta este întemeiată și urmează a fi admisă pentru următoarele considerente:

- În activitatea parlamentară, potrivit art. 67 din Constituție referitor la "Actele juridice și cvorumul legal", Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, în prezența majorității deputaților și senatorilor. Sub acest aspect, prevederile constituționale menționate stabilesc categoriile de acte juridice pe care le adoptă Parlamentul, precum și cvorumul legal necesar adoptării lor.

- În ceea ce privește adoptarea hotărârilor fiecărei Camere sau ale Camerelor reunite ale Parlamentului, legiuitorul face distincție între hotărârile parlamentare care se adoptă cu majoritatea absolută de voturi, sens în care exemplificăm cu prevederile art. 76 alin. (1) din Constituție, referitoare la adoptarea sau modificarea regulamentelor parlamentare, și hotărârile care se adoptă cu majoritate simplă de voturi, de exemplu hotărârile așa cum dispune alin. (2) al aceluiași articol constituțional.

- Așadar, Curtea constată că, de regulă, hotărârile Parlamentului se adoptă cu majoritate simplă de voturi, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel. Or, în afara dispozițiilor art. 76 alin. (1), Constituția prevede că în unele domenii hotărârile pot fi adoptate doar cu votul majorității membrilor celor două Camere. În acest sens sunt, de exemplu, prevederile constituționale ale art. 95 alin. (1), potrivit cărora Președintele României poate fi suspendat din funcție cu votul majorității deputaților și senatorilor, precum și cele ale art. 103 alin. (3), în temeiul cărora Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

- Analizând cuprinsul art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000, criticat ca fiind neconstituțional, Curtea constată că acesta dispune că hotărârea prin care Parlamentul își exprimă punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României se adoptă "cu votul majorității deputaților și senatorilor". Or, așa cum s-a arătat deja, potrivit art. 76 alin. (2) din Constituție, hotărârile Parlamentului, așadar și cea la care face referire textul de lege criticat, se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți.

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. d) teza a doua din Constituție, și constată că dispozițiile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000, sunt neconstituționale.

Analiza constituționalității art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe cu privire la constituționalitatea art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, articol prin care se instituie un anumit tip de majoritate necesar pentru adoptarea hotărârii de exprimare a punctului de vedere al Parlamentului, în ședință comună, asupra unui referendum inițiat de Președintele României.

Obiect al controlului de constituționalitate efectuat în urma ridicării unei excepții de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului prin Adresa nr. 2.197 din 9 martie 2007, art. 11 alin. (3) din lege normează: "Punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului inițiat de Președintele României urmează să fie exprimat, printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu votul majorității deputaților și senatorilor".

Determinarea constituționalității/neconstituționalității instituirii unei asemenea majorități trebuie în primul rând să aibă în vedere faptul că sistemul constituțional român operează o distincție a hotărârilor adoptate de către fiecare cameră în parte și a hotărârilor adoptate în ședința comună a acestora. Acesta este punctul de plecare de la care Curtea ar fi trebuit să-și înceapă argumentația, o argumentație în mod evident raportată ulterior la dispozițiile constituționale presupuse a fi încălcate.

Hotărâri adoptate în ședințele separate ale celor două Camere și hotărâri adoptate în ședințele comune ale Parlamentului

Potrivit Constituției României din 1991 revizuită, Parlamentul este bicameral, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat [art. 61 alin. (2)], cele două camere fiind specializate în teorie în materie legislativă (art. 75).

În ceea ce privește modalitatea de desfășurare a activității celor două camere, activitate ce nu privește doar legiferarea, după cum era și firesc și rezultă din instituirea bicamerismului, art. 65 alin. (1) din Constituție stabilește *regula* în materie: *cele două camere lucrează în ședințe separate. Excepția* de la regulă, *desfășurarea lucrărilor și în ședințe comune*, este instituită prin prisma situațiilor enumerate exemplificativ în alin. (2) lit. a) - k) al aceluiași articol. Activitatea Parlamentului desfășurată în ambele variante se concretizează prin adoptarea unor acte juridice specifice: legi, hotărâri și moțiuni (art. 67). În toate situațiile, pentru a putea statua în mod valabil, este necesar un cvorum de prezență general: prezența majorității membrilor.

Astfel, rezultă că pot fi adoptate hotărâri de către Parlament, pe de o parte, de fiecare cameră în parte, iar pe de altă parte, de către camerele reunite. Și de data aceasta, *hotărârile adoptate separat* de către Camere reprezintă *regula* în materie, pe când *hotărârile adoptate în ședințe comune* ale Camerelor constituie *excepția*.

În ceea ce privește majoritatea necesară a fi întrunită pentru adoptarea unei hotărâri de către una dintre cele două Camere atunci când statuează separat, Constituția prevede două astfel de tipuri. Art. 76 alin. (1) normează că "Legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere", iar alin. (2) că "Legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră". În ambele variante constituantul se referă *numai la hotărâri adoptate separat* de către Camere, care după cum evidențiam anterior constituie regula în materie: la alin. (1) se folosește sintagma "regulamentele Camerelor", iar la alin. (2), partea finală, se utilizează expresia "din fiecare Cameră". Cu privire la adoptarea regulamentelor Camerelor este necesară o majoritate absolută de 50% plus unu din numărul total al membrilor fiecărei Camere, iar în ceea ce privește restul hotărârilor adoptate la nivelul fiecărei Camere este nevoie de o majoritate relativă de 50% plus unu din membrii prezenți.

În privința majorității necesare pentru adoptarea unei hotărâri în ședința comună a celor două Camere, excepția în materie, constituantul român nu a mai prevăzut expres tipul de majoritate ca în cazul precedent. Astfel, determinarea acestui tip de majoritate trebuie realizată prin paralelism în funcție de exemplele particulare furnizate de către Constituție.

Art. 95 alin. (1) prevede că în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, *în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor*, după consultarea Curții Constituționale. În acest caz suspendarea Președintelui intervine prin adoptarea unei hotărâri în ședința Camerelor reunite cu majoritate absolută, de 50% plus unu din numărul total al membrilor fiecărei Camere. În art. 103 alin. (3) se normează că programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, *în ședință comună* și că Parlamentul acordă încrederea sa Guvernului *cu votul majorității deputaților și senatorilor*. Și în acest caz, încrederea asumată în viitorul Guvern este rezultatul adoptării unei hotărâri a Camerelor reunite cu o majoritate absolută. De asemenea, art. 85 alin. (3) stabilește că dacă prin propunerea de remaniere guvernamentală se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția de revocare sau numire a unor membri ai Guvernului numai pe baza *aprobării Parlamentului*, acordată la propunerea primului-ministru. Această aprobare aparține Parlamentului în ansamblu, Camerelor reunite, și se materializează prin adoptarea unei hotărâri care, prin paralelism, având în vedere că este vorba de schimbarea structurii sau compoziției Guvernului, va trebui să fie adoptată cu aceeași majoritate ca și în cazul formării Guvernului ca rezultat al votului de încredere acordat de către Parlament, adică o majoritate absolută. Art. 96 alin. (1) stabilește că Parlamentul, prin Camera Deputaților și Senat, *în ședință comună*, cu *votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor*, poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. Acesta este singurul caz furnizat de către actul fundamental prin care

Parlamentul statuează cu o majoritate calificată de două treimi din numărul total al membrilor săi.

Prin prisma dispozițiilor constituționale prezentate anterior, putem concluziona că pentru adoptarea unei hotărâri în ședința comună a Camerelor Parlamentului este nevoie de o majoritate absolută de 50% plus unu din numărul total al membrilor fiecărei Camere, cu excepția situației întâlnite la art. 96 alin. (1), punerea sub acuzare pentru înaltă trădare a Președintelui, în care constituantul a optat expres pentru o majoritate calificată de cel puțin două treimi din numărul total al parlamentarilor.

Raționamentul și soluția Curții Constituționale. Raționamentul Curții pare a avea un început logic bun prin distincția operată "în ceea ce privește adoptarea *hotărârilor fiecărei Camere sau ale Camerelor reunite ale Parlamentului*", însă se transformă imediat într-un silogism fals prin afirmarea că "legiuitorul face distincție între hotărârile parlamentare care se adoptă cu majoritatea absolută de voturi, (...) și hotărârile care se adoptă cu majoritate simplă de voturi". Cea de-a doua premisă a silogismului Curții nu vizează, după cum am demonstrat anterior, decât o parte a distincției operate, și anume hotărârile adoptate separat de către cele două Camere. Concluzia unui astfel de silogism, exprimată sintetic de către Curte faptul că aceasta "constată că, *de regulă, hotărârile Parlamentului (n.n. adică atât hotărârile adoptate separat, cât și cele adoptate în ședința comună a Camerelor)* se adoptă cu majoritate simplă de voturi, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel", nu poate fi decât falsă datorită incompatibilității premiselor enunțate. În vederea fundamentării concluziei afirmate, Curtea exemplifică anumite *excepții* de la regula enunțată [art. 95 alin. (1) și art. 103 alin. (3)], însă nici de data aceasta nu distinge faptul că exemplele furnizate au în vedere numai hotărârile adoptate de către Camerele reunite ale Parlamentului.

Astfel, Curtea, constatând că art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 "dispune că hotărârea prin care Parlamentul își exprimă punctul de vedere asupra referendumului inițiat de Președintele României se adoptă «cu votul majorității deputaților și senatorilor»", și având în vedere, așa după cum arătase, că potrivit "art. 76 alin. (2) din Constituție, hotărârile Parlamentului, așadar și cea la care face referire textul de lege criticat, se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți", consideră că dispozițiile legale supuse controlului "sunt neconstituționale, întrucât încalcă prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție".

Considerăm, în urma analizei efectuate anterior, că raționamentul și soluția Curții sunt greșite, și că dispoziția legală prezentă în art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 este constituțională. Reafirmăm în acest sens concluzia proprie la care am ajuns în urma analizei operate: adoptarea hotărârilor în ședința Camerelor reunite ale Parlamentului, și datorită importanței prezumate ce determină o astfel de reunire a Camerelor, trebuie să fie făcută ca regulă cu o majoritate absolută, indiferent de esența deciziei adoptate. Așadar, dispoziția legală nu încalcă prevederile art. 76 alin. (2) din Constituție, mai ales prin faptul că cele două dispoziții vizează tipuri de hotărâri

diferite: cea legală vizează hotărârile parlamentare adoptate în ședințele comune ale Camerelor, iar cea constituțională are în vedere hotărârile parlamentare adoptate separat de fiecare Cameră în parte.

De asemenea, o altă critică ce poate fi adusă Curții Constituționale constă în faptul că, deși sesizată să se pronunțe și cu privire la constituționalitatea/neconstituționalitatea dispoziției legale criticate în raport cu art. 1 alin. (5) din actul fundamental, care normează supremația Constituției și impune principiul ierarhiei normative, Curtea pare că uită să se pronunțe. Dacă instanța constituțională, în cazul efectuării controlului de constituționalitate pe cale de excepție poate să extindă sfera dispozițiilor constituționale în funcției de care efectuează controlul concret¹, totuși ea nu poate să se dispenseze de obligația principală care îi incumbă de a realiza o analiză în primul rând prin referire directă la ceea ce s-a cerut în actul de sesizare, și deci prin raportare la toate dispozițiile constituționale presupuse a fi fost încălcate. O analiză a conformității art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 cu art. 1 alin. (5) din Constituției demonstrează din nou constituționalitatea dispoziției legale criticate. Supremația Constituției normată în art. 1 alin. (5) vizează supremația existențială, supremația formală, dar și supremația materială² a acesteia în raport cu toate celelalte norme existente în sistem, și anume faptul că se din punct de vedere material se constituie în "ansamblul normelor care determină modul de producere a celorlalte norme generale și abstracte"³. Astfel, reglementarea legală a formării și producerii normelor, în cazul nostru a hotărârilor adoptate de către Camerele reunite ale Parlamentului, trebuie să se facă respectând formele și modalitățile impuse de Constituție. Din analiza efectuată anterior, deși Constituția nu a prevăzut expres, se poate observa că legiuitorul, prin paralelism, a respectat întocmai dispozițiile constituționale în materie.

¹ A se vedea pentru mai multe detalii DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, SEBASTIAN RĂDULEȚU, *Comentariul Deciziei Curții Constituționale nr. 62/2007*, Revista Curierul Judiciar nr. 3/2007, p. 8-24.

² pentru mai multe detalii cu privire la supremația Constituției a se vedea DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol. I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 154-160, p. 194-199.

³ DAN CLAUDIU DĂNIȘOR, *op. cit.*, p. 156.