

## **Principiile constituționale ale reglementării suveranității naționale (comentarii ale art. 2 din Constituția României)**

**Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor**

*L'article premier de la Constitution roumaine affirme le caractère souverain et indépendant de l'État roumain. C'est l'État qui est souverain, indifféremment de sa source. Cette source est traitée de manière normative par l'article suivant de la Constitution. Ainsi l'art. 2 de la Loi fondamentale affirme que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses organes représentatifs, constitués par des élections libres, périodiques et correctes, ainsi que par référendum. » D'autre part, le deuxième alinéa de l'article affirme le principe de l'indivisibilité de la souveraineté, principe qui est de l'essence de l'État unitaire. Le sens et les conséquences des dispositions comprises dans cet article de la Constitution constituent l'objet de cette étude.*

### **Ș1. Distingerea titularului suveranității de sursa acesteia și de exercițiul ei**

Formularea art. 2 alin. (1) este una ideologic ambiguă, căci ea combină, după modelul Constituției Franței, cele două concepții cu privire la suveranitate: teoria suveranității naționale și teoria suveranității populare. Ambiguitatea dispoziției constituționale sporește dacă este raportată la dispoziția art. 1 alin. (1) din Constituție, care afirmă că statul este suveran. Constituția pare să amalgameze trei planuri, care, deși în strânsă legătură, trebuie clar distinse: cel al sursei suveranității, cel al titularului ei și cel al exercițiului acesteia.

Doctrina franceză sau de inspirație franceză face din națiune sau din popor titularul suveranității. Constituția noastră pare însă să facă o distincție suplimentară, căci, după modelul german, ea afirmă că statul este suveran. Indiferent de sursa suveranității, aceasta este un atribut al statului. În această concepție, „statul este considerat ca o persoană juridică distinctă nu doar de națiune, dar și de organele sale”. Șeful statului și parlamentul „sunt doar organele unei persoane juridice care le înglobează, dar care nu se identifică cu ele. Suveranitatea nu aparține nici guvernământului ... nici reprezentanței populare, ci acestei persoane juridice numită stat”<sup>1</sup>. Dealtfel, chiar art. 2 din Constituția României vorbește de exercițiul suveranității de către «organele reprezentative», iar atunci când s-a propus în timpul dezbaterilor pe marginea Legii de revizuire din 2003 ca această noțiune să fie înlocuită cu cea de «autorități reprezentative» amendamentul a fost respins, susținându-se că adunarea constituantă originală a optat pentru «concepția organicistă»<sup>2</sup>.

Constituția României face distincția între suveranitatea statală și suveranitatea națională care aparține poporului român. Când ea dispune că nici un grup nu poate exercita suveranitatea în nume propriu, ea afirmă în primul rând că aceste grupuri, indiferent cât de

#### **1.**

<sup>1</sup> «Allemagne», Dictionnaire critique de la Révolution française, Flammarion, Paris, 1992, citat după Hautebert, J., Le sujet de la souveraineté en Italie. Un siècle de débats (1848-1946) în Les évolutions de la souveraineté, sous la direction de Dominique Maillard Desgrées du Loû, Montchrestien, Paris, 2006.

<sup>2</sup> Mihai Constantinescu, ședința Camerei Deputaților din 25.06.2003.

importante sunt din punct de vedere sociologic, exercită suveranitatea în numele statului. Națiunea sau poporul sunt deci conform Constituției României surse ale suveranității, dar titularul acesteia este statul. Legea fundamentală distinge astfel clar cele trei planuri pe care poate fi situată suveranitatea, cel al titularului, statul fiind suveran, cel al sursei suveranității, combinând teoria suveranității naționale cu cea a suveranității populare și cel al exercițiului suveranității, acesta fiind făcut prin organele reprezentative ale poporului român și prin referendum.

## **§2. Suveranitatea națională aparține poporului român.**

Constituția noastră reproducea în 1991 formularea art. 3 din Constituția Franței din 1958, care relua la rândul său textul Constituției franceze din 1946. Dezbaterile asupra acestei formule, cu un caracter ideologic incert, lipsesc practic în 1991. Ele devin ceva mai consistente cu prilejul revizuirii din 2003, dar și atunci niciunul dintre parlamentari nu face o expunere sistematică a celor două doctrine combinate sau a consecințelor lor instituționale, ci doar se propune de către domnul Vekov Károlyz-János, din partea grupului UDMR, ca textul să fie reformulat în sensul că „suveranitatea aparține cetățenilor țării”, dar mai degrabă pentru a obține indirect eliminarea referirilor la caracterul național al statului decât pentru a clarifica opțiunea pentru forma de guvernământ reprezentativă sau semi-directă, care este consecința în mod real fundamentală a opțiunii pentru una dintre cele două teorii ale suveranității democratice. Dezbaterile parlamentare glisau astfel către problema minorităților naționale, remarcabil fiind că atât reprezentanții maghiarilor cât și reprezentanții partidului România Mare, considerat un partid naționalist, cădeau de acord asupra faptului că minoritățile naționale fac parte din poporul român. Dar problema rolului reprezentării, respectiv al modalităților de guvernare directă, mai ales a referendumului, rămâne în cadrul dezbaterilor marginală, spre deosebire de dezbaterile din a doua constituantă franceză din 1946 în care aceste probleme au fost centrale<sup>3</sup>. Înțelegerea importanței dispoziției art. 2 alin. (1) din Constituția României depinde de explicarea celor două teorii ale suveranității democratice, precum și de conștientizarea consecințelor combinării lor.

### **A. Teoria suveranității naționale și guvernământul reprezentativ**

Teoria suveranității naționale este adoptată de o parte a revoluționarilor francezi sub influența ideilor lui Sieyès<sup>4</sup>. În 1946 ea este susținută de o parte a membrilor Constituantei franceze sub influența lui Paul Bastid. Conform acestei teorii, suveranitatea aparține «națiunii», „ființă ideală, imaterială, dar în nici un caz ireală..., evocând continuitatea istorică, solidaritatea generațiilor succesive, constanța marilor interese colective sustrase schimbărilor succesive și contradictorii”<sup>5</sup>. În doctrina suveranității naționale persoana colectivă este cea care posedă suveranitatea și cetățenii luați individual nu au nici cea mai mică parte din suveranitate. Titularul suveranității este națiunea considerată ca indivizibilă și distinctă de indivizii ce o compun. Statul este considerat în această optică ca națiunea juridic organizată. Națiunea, ca orice persoană juridică, are nevoie de reprezentanți pentru a exercita suveranitatea. Această teorie va da deci prioritate reprezentării în raport cu exercițiul direct al suveranității de către popor. Ea conduce cu necesitate la un guvernământ reprezentativ, care exclude orice procedură a guvernământului

#### **1.**

<sup>3</sup> Vezi Rouvillois, Fr., Construction d'une énigme: «La souveraineté nationale appartient au peuple français» în Les évolutions de la souveraineté..., op. cit., p. 51-67.

<sup>4</sup> Sieyès, E., Qu'est-ce que le Tiers Etat, Quadriga/PUF, 1982.

<sup>5</sup> Bastid, P., ANC2, 3 septembre 1946, p. 3478, citat după Rouvillois, op. cit., p. 59

direct, mai ales referendumul. Cum se exprima Bastid, „referendumul este contrar suveranității naționale, care este, prin esență, reprezentativă”. Pe de altă parte, ea exclude mandatul imperativ. Votul, în cadrul acestei concepții, cum se exprimă Ion Deleanu, „rezumă și epuizează misiunea alegătorilor”<sup>6</sup>. De aceea este exclusă revocarea reprezentanților pe durata mandatului. Calitatea de reprezentant nu este dată parlamentarului, ci Adunării reprezentative: mandatul este colectiv.

Avantajul esențial al acestei doctrine ar fi, în viziunea celui mai fervent promotor al ei în Constituanta franceză din 1946, că sistemul pe care ea îl fundamentează „are drept consecință practică faptul că suveranitatea nu aparține în realitate nimănui”. „Teoria suveranității naționale... nu are din punct de vedere juridic decât o consecință negativă... , că nimeni nu este calificat să-și aproprie statul... Ea condamnă orice încercare de dominare a unui individ sau a unei majorități oarecare, și acesta este marele său merit, în momentul acesta în care suveranității corpului electoral însăși tinde să-i fie substituită suveranitatea, tirania partidelor... În sistemul suveranității naționale nimeni nu se poate considera ca având o autoritate originară. Puterea indivizilor sau corpurilor nu este decât un reflex. În alți termeni, reprezentarea este peste tot... Cât privește suveranitatea poporului, concluziona Bastid, ea este altceva. Ea se bazează pe ideea că autoritatea nu aparține unui corp moral, că ea este partajată între indivizii care compun acest corp... Principiu în realitate anarhic și periculos, căci el îi autorizează pe deținătorii momentani ai puterii să se comporte ca stăpâni absoluți sub pretextul că ei sunt investiți de cel mai mare număr și că ei ar părea să rezume astfel în ei înșiși toată substanța Națiunii”<sup>7</sup>.

Criticii acestei doctrine susțin în esență că ea face Națiunea să se identifice cu statul, căci din punct de vedere juridic doar acesta din urmă apare în raporturile juridice. Ea ar duce cu necesitate la etatism. Pe de altă parte, teoria face ca suveranitatea să fie «confiscată» de reprezentanți. Este optica promovată chiar de Rousseau când afirma că din momentul în care un popor își alege reprezentanții el nu mai este liber. În fine, această teorie face de nejustificat un control a posteriori al actelor reprezentanței naționale, căci ceea ce se transmite reprezentanților este chiar voința națională, aceasta fiind prezumată, ca în reprezentarea din dreptul privat, că stă la baza actelor reprezentanților, ceea ce la face necontrolabile, căci voința națională nu poate fi cenzurată de către nimeni. Legea devine astfel, odată ce a fost promulgată, necontrolabilă.

## **B. Teoria suveranității populare și guvernământul semi-direct**

Această teorie presupune egalitatea absolută între toți indivizii aflați sub suveranitatea unui stat, care au fiecare ca inerentă propriei persoane o bucată de suveranitate. Suveranitatea populară aparține poporului, dar nu ca o entitate juridică distinctă de membrii care o compun, ci ca o rezultantă a voințelor individuale, ceea ce impune principiul majorității.

«Să presupunem, scria Rousseau, că statul este compus din zece mii de cetățeni. Suveranul nu poate fi considerat decât în mod colectiv și în bloc, dar fiecare particular, în calitate de supus este considerat ca individ. Astfel, suveranul este față de supuși așa cum zece mii sunt față de unul: adică fiecare membru al statului nu are pentru sine decât a zece mii parte din suveranitate...»<sup>8</sup>. Corpul acesta «moral și colectiv» este format prin contractul social, adică printr-un act voluntar de cedare a unei părți din libertatea naturală către voința generală în schimbul protecției asigurate de aceasta. «Ceea ce îi revine lui Rousseau, afirma G. Burdeau, este ipoteza contractului social și ideea stării de natură. Prin acest pact,

1.

<sup>6</sup> Instituții și proceduri constituționale, C.H. Beck, 2006, p. 373.

<sup>7</sup> Bastid, ANC 2, 3 sept. 1946, p. 3478.

<sup>8</sup> Contractul social, Cartea III, Cap.I.

oamenii consimt la abandonarea unei părți din drepturile lor către colectivitate pentru a beneficia de avantajele vieții sociale. În mod evident Rousseau nu pretinde că afirmă realitatea istorică a contractului; el îl face să intervină cu titlul de procedeu de gândire, pentru a explica formarea statului și mai ales conservarea de către individ, în sânul corpului politic, a unor drepturi pe care nu le-a putut aliena pentru că ele sunt inerente naturii umane. Astfel, teoria contractului social legitimează, pe de o parte, drepturile pe care individul le poate opune statului și, pe de altă parte, fondează suveranitatea, deoarece autoritatea va trebui în mod necesar să rezide în corpul social care este beneficiarul alienării suveranității fiecăruia. Suveranul are ca organ voința generală, care nu este altceva decât legea»<sup>9</sup>.

În logica acestei teorii, reprezentarea voinței populare este exclusă. Guvernământul trebuie să fie direct, adică puterea legislativă trebuie să fie exercitată de cetățenii înșiși. Poporul poate transmite doar puterea, nu voința. Prin sufragiu nu se transmite suveranitatea ci doar exercițiul unor competențe. Există deci un guvern, dar acesta nu are decât funcții executive; el nu beneficiază de o delegare a voinței generale, căci aceasta este inalienabilă; nu este decât un instrument al voinței generale care nu poate face decât acte particulare sau organizare a executării legilor, niciodată acte de natură legislativă. Este până la un punct și opinia Curții noastre constituționale când afirmă că „orice judecată asupra regimului delegării legislative trebuie să plece de la ideea că puterea Guvernului de a emite ordonanțe este o putere delegată și nu proprie”<sup>10</sup>.

Rousseau înțelege dificultatea guvernământului direct în condițiile statelor mari. Astfel că, deși afirmă că din momentul în care un popor își alege reprezentanții nu mai este liber, el afirmă de asemenea că libertatea se diminuează cu cât statul se mărește.

Ideea suveranității populare este reluată în 1946 în Franța de către raportorul general al proiectului de constituție, Paul Coste-Floret, care afirmă că, după respingerea prin referendum a unui proiect de constituție bazat pe teoria suveranității naționale, trebuie obligatoriu promovat un proiect care să urmeze „regula exactă a suveranității poporului”<sup>11</sup>. „Este motivul pentru care, teoriei ireale și false a suveranității naționale proiectul de constituție îi substituie teoria justă și fecundă a suveranității populare. Suveranitatea rezidă în poporul Franței compus din ansamblul cetățenilor țării și nu în voința abstractă a unei persoane-Națiune...”<sup>12</sup>. Consecința practică este afirmată fără dubiu: „într-o democrație, suveranitatea veritabilă rezidă în majoritatea voințelor cetățenilor și nu ... în majoritatea voinței reprezentanților. Astfel, susținătorii doctrinei nu elimină reprezentarea, dar deschid mai larg cetățenilor participarea la guvernare. Democrația pe care o impune această teorie a suveranității este cea semi-directă.

Critica acestei teorii se bazează în primul rând pe caracterul conjunctural al majorității, care o poate face injustă, vezi chiar tiranică. În al doilea rând, lipsa de consistență a votului popular, de regulă cetățenii fiind incapabili sau neinteresați de rezolvarea problemelor politice, ar face ca acest regim necesarmente direct să gliseze inevitabil către un regim plebiscitar, în care voința populară este doar pasivă, acceptă în loc să decidă. În fine, mărirea statelor actuale ar face regimul direct sau chiar semi-direct impracticabile. Astfel, critica se bazează în mod esențial pe imposibilitatea de a obține o intensitate suficientă a participării cetățenilor pentru ca aceasta să fie reală.

### **C. Amalgamarea constituțională a celor două teorii**

#### **1.**

<sup>9</sup> Burdeau, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1984, p. 133.

<sup>10</sup> Decizia 1/1995, M. Of. nr. 66 din 11 aprilie 1995.

<sup>11</sup> ANC 2, JO, 20 august 1946, p. 3185.

<sup>12</sup> Citat după Rouvillois, op. cit., p. 56.

Constituția Franței din 1946 combina în final cele două teorii descrise mai sus, afirmând că suveranitatea națională aparține poporului. Astfel, controversa revoluționară între suveranitatea națională și cea populară, resuscitată de Carré de Malberg<sup>13</sup>, părea să fie tranșată printr-un compromis. Unii<sup>14</sup> au afirmat că „în realitate, textul este hibrid și lipsit de sens”. Alții consideră că totuși „concilierea operată de constituent în 1946 între aceste două concepții ale suveranității nu era ... rău venită: tocmai în numele națiunii, comunitate umană care transcende generațiile, se exprimă poporul, adică mai precis cei care îndeplinesc condițiile, și mai ales condiția de naționalitate, pentru a fi alegători”<sup>15</sup>. Constituția noastră face aceeași combinare a teoriilor suveranității.

Sursa suveranității poate fi, în democrație, fie națiunea, fie poporul. Cele două noțiuni nu sunt sinonime: națiunea este un întreg organic, poporul este un întreg funcțional. Constituția noastră pare să fie indecisă între cele două. Totuși noi credem că ea privilegiază suveranitatea populară, chiar dacă tinde să păstreze beneficiul esențial al teoriei suveranității naționale: faptul că suveranitatea, fiind națională, nu aparține nimănui. Prin intermediul acestei indivizibilități a suveranității, ea unifică beneficiile celor două teorii. „Se poate afirma astăzi, relativizând valoarea celor două teorii, că suveranitatea este un atribut al statului, indiferent care ar fi titularul ei (poporul sau națiunea)”<sup>16</sup>. Astfel, deși afirmă că suveranitatea este națională, deci esențialmente indivizibilă, Constituția noastră exclude viziunea organică în înțelegerea națiunii și dă poporului un înțeles procedural și nu sociologic [vezi explicațiile de la art. 1 alin. (1)]. Dealtfel noțiunea de popor este clar utilizată într-un sens distinct de înțelesul său sociologic de toți participanții la dezbaterile asupra revizuirii din 2003, căci aceștia consideră că poporul este format din toți cetățenii, indiferent de originea etnică, deci că el îi cuprinde nu doar pe etnicii români, ci și pe cetățenii de etnie minoritare. Art. 2 alin. (1) poate că nu face o opțiune între cele două teorii, dar privilegiază teoria suveranității populare (suveranitatea națională aparține poporului). Aceasta presupune că suveranitatea se exprimă în mod original prin votul cetățenilor, referirea la alegeri având deci nu doar scopul de a stabili caracterul organelor reprezentative, ci și scopul de a institui puterea de vot ca primă putere care exercită suveranitatea. Desigur, aceasta nu înseamnă o opțiune pentru teoria lui Rousseau, conform căreia fiecare cetățean are o *parte* a suveranității, ci pentru o înțelegere a votului ca element constitutiv al poporului, funcționalizând poporul, care cuprinde nu indivizi, ci cetățeni exercitând prin vot fie o *funcție* majoritară, fie o *funcție* minoritară. Poporul este *demosul* și nu o sumă de indivizi. El este o funcție exercitată de majoritatea rezultată din vot și nu realitatea sociologică a acestei majorități. În acest sens Curtea Constituțională afirma că „potrivit prevederilor art. 2 din Constituția României, suveranitatea națională aparține întregului popor român și nu numai celor care, dispunând de dreptul de vot, sunt în măsură să participe la alegeri”<sup>17</sup>. Dealtfel opțiunea pentru privilegierea suveranității populare este dată și de faptul că art. 4 stabilește ca fundament al statului unitatea *poporului*, și nu a națiunii, interzicând crearea unei majorități sau a unor minorități în funcție de criterii obiective, favorizând, *a contrario*, formarea exclusiv politică a acestora, deci prin exercitarea puterii de vot. De asemenea, art. 58 alin. (1) arată că Parlamentul este organul reprezentativ al *poporului* român, iar art. 66 arată că ”în exercitarea mandatului, deputații și

**1.**

<sup>13</sup> Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome II, Sirey, Paris, 1920-1922.

<sup>14</sup> George Burdeau, Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946, RfDP, 1946.

<sup>15</sup> Renoux, Th., Villiers, M. de, Code Constitutionnel, Litec, Paris, 2005, p. 337.

<sup>16</sup> Lemaire, F., La distinction souveraineté-nationale – souveraineté populaire sous la Révolution, în Les évolutions de la souveraineté, op. cit., p. 21.

<sup>17</sup> Decizia 2/1992, M. Of. nr. 165 din 16 iulie 1992.

senatorii sunt în serviciul *poporului*". Dar argumentul cel mai pertinent pentru a susține privilegierea de către Constituție a suveranității populare este faptul admiterii referendumului. Dacă suveranitatea ar aparține națiunii, guvernământul nu ar putea fi decât reprezentativ, căci națiunea este un corp organic, istoric și proiectat în viitor. «Nu poți consulta Națiunea prin referendum pentru că este imposibil să faci morții și pe cei care nu sunt încă născuți să voteze. Or, Națiunea nu se compune doar din indivizii în viață, ea este de asemenea trecutul și viitorul»<sup>18</sup>.

Exact ca în teoria suveranității populare, ceea ce se transmite prin vot către reprezentanți sunt anumite competențe și nu suveranitatea, care este inalienabilă. Aceasta este optica pe care a adoptat-o adunarea constituantă din 1991, preferând punctul de vedere al comisiei de redactare a proiectului de constituție. Astfel, senatorul Leonard Fințescu propunea ca textul să aibă următoarea formulare: „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin delegarea ei reprezentanței naționale și prin referendum”. Comisia respingea amendamentul susținând că „suveranitatea este inalienabilă. Ea nu poate fi delegată. Numai «competența» poate fi delegată, în condițiile prevăzute de lege»<sup>19</sup>.

Titularul suveranității rămâne însă statul. Aceasta înseamnă că nici poporul, nici organele statului nu exercită suveranitatea în nume propriu, ci în numele statului. Statul ca titular al suveranității nu se rezumă nici la puterea de vot, corpul electoral fiind un organ al statului, nici la suma competențelor organelor sale, ci reprezintă fundamentul oricărei competențe.

### §3. Exercițiul suveranității

Poporul exercită suveranitatea „prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum”. Exercițiul suveranității este distins de titularul suveranității și de sursa acesteia. Exercițiul suveranității este făcut de organele reprezentative ale poporului și de corpul electoral, prin referendum. Art. 2 alin. (1) creează o dependență a organelor ce exercită suveranitatea față de popor, adică față de puterea de vot: organele reprezentative nu pot rezulta decât din vot. Pe de altă parte, referirea la referendum face din România o democrație semi-directă.

#### A. Organele reprezentative ale poporului român

Organele reprezentative ale poporului român sunt, în baza Constituției revizuite, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte. Această raportare la alegeri i-a făcut pe unii să fie ironici. Astfel, domnul Văsălie Moiş afirma că „textul este complet inutil...; nu știu cine îmi poate explica dacă sunt și alegeri neperiodice sau alegeri incorecte”<sup>20</sup>. Ele pot fi însă utile pentru că impun un caracter rezonabil al calendarului electoral, conform căruia, după cum se exprima Consiliul constituțional francez, „cetățenii trebuie să-și exercite dreptul de vot conform unei periodicități rezonabile”<sup>21</sup>.

O altă consecință a dispoziției constituționale care conferă exercițiul suveranității naționale organelor reprezentative al poporului ar fi că organele reprezentative rezultă doar din vot, că deci sunt prohibite orice norme legale care ar institui mandate de senator ori deputat de drept. Curtea Constituțională s-a pronunțat indirect în acest sens când a judecat

#### 1.

<sup>18</sup> Debbasch, Ch.; Pontier, J.-M.; Bourdon, J.; Ricci, J.-C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, Paris, 2001, p. 535.

<sup>19</sup> Geneza Constituției României, 1991, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 115.

<sup>20</sup> Camera Deputaților, ședința din 25.06.2003.

<sup>21</sup> Citat după Renoux, Th., Villiers, M. de, *Code constitutionnel*, op. cit., p. 342.

constituționalitatea asimilării organizațiilor minorităților naționale cu partidele politice în ceea ce privește operațiunile electorale. Astfel Curtea afirmă că este „relevant că reprezentarea minorităților naționale în Camera Deputaților nu se realizează automat și necondiționat, întrucât, potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 68/1992, «Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale, legal constituite, care nu au obținut în alegeri (s.n.) cel puțin un mandat de deputat sau de senator, au dreptul, împreună, potrivit art. 59 alin. (2) din Constituție, la un mandat de deputat, dacă au obținut, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat». Așadar, dispozițiile art. 59 alin. (2) din Constituție nu au semnificația creării unor locuri pentru «deputați de drept»» (s.n.)<sup>22</sup>.

O consecință distinctă este că doar organele alese exercită suveranitatea națională. Sunt excluși deci de la exercițiul acestei suveranități cei care sunt numiți: miniștrii, alți funcționari publici, judecătorii etc.. Parlamentul este un astfel de organ reprezentativ, căci el este calificat chiar de către Constituție nu doar ca «reprezentativ», ci ca «suprem» în ordinea reprezentării. Președintele României este și el organ reprezentativ al poporului român, căci este ales prin vot universal direct și exercită atribuții ce exprimă direct suveranitatea națională. Curtea Constituțională este clară în acest sens: „Dreptul Președintelui de a cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național, ca un drept exclusiv, se fundamentează nu numai pe dispozițiile art. 80 din Constituție, ci și pe alte dispoziții constituționale, și anume: prin legitimarea electorală egală cu legitimarea Parlamentului - art. 81 alin. (1), precum și prin alegerea Președintelui care se încadrează în categoria autorităților reprezentative prin intermediul cărora poporul exercită suveranitatea națională - art. 2 alin. (1), ceea ce conferă Președintelui României «un statut constituțional care legitimează exercițiul unor atribuții fără a fi necesară intervenția altei autorități», el reprezentând statul roman»<sup>23</sup>.

Faptul că doar organele reprezentative ale poporului român sau corpul electoral pot exercita suveranitatea națională nu înseamnă că celelalte organe ale statului nu exercită în sfera lor de competență suveranitatea statală. Ele fac un asemenea exercițiu dar nu în numele poporului. Transferul de competențe este posibil de altfel nu doar către organele statului, ci și către organisme internaționale. Curtea Constituțională afirmă în acest sens în mod clar că deși Președintele României exercită suveranitatea națională, ele reprezintă statul<sup>24</sup>. De asemenea, Curtea afirmă că sunt posibile „actele de transfer al unor atribuții către structurile Uniunii Europene”, dacă prin acest transfer „acestea nu dobândesc, prin înzestrare, o «supracompetență», o suveranitate proprie»<sup>25</sup>.

Pe de altă parte, sunt reprezentanți ai poporului doar cei care pot exercita competențe în numele națiunii. Sunt deci excluși cei care exercită competențe într-o adunare aleasă care exercită o competență locală. Comisia de redactarea a proiectului de constituție afirma astfel, când se propusese ca să se introducă în art. 2 expresia «organe de stat reprezentative», că amendamentul nu poate fi primit căci „Primarul sau un consiliul local comunal, dacă sunt alese prin vot în circumscripțiile respective, sunt organe «reprezentative», dar ele nu exercită suveranitatea»<sup>26</sup>. Sunt excluși de la exercițiul suveranității naționale și cei care, aleși fiind, exercită competențe în afara cadrului instituțiilor statului: parlamentarii europeni, de exemplu. Aceștia nu exercită suveranitatea

1. \_\_\_\_\_

<sup>22</sup> Decizia 17/2000, M. Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000.

<sup>23</sup> Decizia 567/2006, M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Decizia 148/2003, M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

<sup>26</sup> Geneza Constituției României, op. cit., p. 115.

națională ci doar o competență, participând doar în mod derivat la exercițiul suveranității naționale.

#### **B. Instituirea democrației semi-directe**

O a doua consecință a dispoziției art. 2 alin. (1) este instituirea democrației semi-directe. Termenul «referendum» utilizat de dispoziția constituțională nu epuizează însă procedeele guvernământului semi-direct. Dealtfel, Constituția impune și o a doua procedură de intervenție a poporului în exercițiul puterii: inițiativa legislativă populară (art. 73). Referendumul este menționat pentru că el reprezintă o exercitare *directă* a suveranității naționale. Dispoziția constituțională deschide referendumului un domeniu vast. El intervine obligatoriu în materia revizuirii Constituției (art.147), iar Președintele României poate cere poporului să-și exprime voința, prin referendum, cu privire la probleme de interes național (art. 90). Este de discutat, având în vedere faptul că termenul «referendum» este utilizat de textele constituționale într-o manieră generală, pentru a desemna de exemplu procedura de *revocare populară* a Președintelui României, care este distinctă de referendum, dacă această din urmă noțiune nu are în sensul art. 2 din Constituție semnificația autorizării tuturor procedeelelor guvernământului semi-direct și deci a autorizării de principiu dată puterii legiuitoare de a institui astfel de proceduri.

Curții Constituționale i s-a ridicat și problema calității de organ reprezentativ al poporului român al puterii revoluționare provizorii, Consiliul Frontului Salvării Naționale. Astfel, autorul sesizării susținea că „textul de lege incriminator a fost adoptat de fostul Consiliu al Frontului Salvării Naționale, organism care «nu a fost înregistrat în justiție, nu este rezultatul unor alegeri, iar membrii acestui organ nu au primit validarea unui for abilitat în acest sens» și, în consecință, acesta nu putea exercita atribuții de legiferare”. Curtea evită oarecum problema căci afirmă că Decretul-lege nr. 24/1990 a fost adoptat „înaintea datei intrării în vigoare a actualei Constituții... Prevederile noii Constituții, referitoare la organizarea, competențele și atribuțiile autorităților publice, inclusiv ale autorității legiuitoare, nu pot fi aplicate în privința actelor emise anterior datei intrării ei în vigoare<sup>27</sup>. Aceste organe care îndeplinesc funcții ale autorității constituante originare nu fac o operă constituțională și legislativă legitimă decât în măsura în care puterea lor este provizorie iar actul constituțional final este făcut nu prin simpla lor manifestare de voință, ci prin intervenția puterii constituante, adică a poporului. În cazul Constituției României acest lucru s-a întâmplat la 8 decembrie 1991. Actele autorității provizorii pot deci să fie infirmate de actul ulterior al puterii constituante. În acest sens, Curtea Constituțională afirmă: „concordanța sau neconcordanța unor acte normative preconstituționale cu prevederile noii Constituții se poate examina numai în privința conținutului dispozițiilor lor, iar nu și în privința competenței organului emitent sau în privința formei actelor respective<sup>28</sup>. Pe de altă parte, „legitimitatea autorității publice emitente poate fi apreciată, în opinia Curții, doar în raport cu reglementările cu caracter constituțional în vigoare la data emiterii actului normativ examinat<sup>29</sup>. Or este de remarcat că la acea dată nu exista nici o constituție în vigoare.

#### **§4. Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.**

"Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu", dispune art. 2 alin. (2). Această dispoziție constituțională impune trei principii: cel al

##### **1.**

<sup>27</sup> Decizia 347/2003, M. Of. nr. 751 din 27 octombrie 2003.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Idem.



inalienabilității suveranității, cel al indivizibilității suveranității și cel al instituționalizării puterii.

#### **A. Inalienabilitatea suveranității**

Suveranitatea națională nu poate fi transmisă nimănui. Acesta este de fapt beneficiul afirmării caracterului său național al suveranității. Aceasta înseamnă că ea nu este transmisă organelor reprezentative ale poporului. Ele pot doar să exercite competențe ce țin de suveranitate, dar nu sunt ele însele suverane. Pe de altă parte, suveranitatea nu poate fi transmisă unui alt stat sau unei organizații internaționale. Competențele transmise Uniunii Europene nu semnifică în acest sens un transfer de suveranitate. Uniunea nu devine suverană. Este vorba, în opinia Curții Constituționale doar de „partajarea exercițiului acestor atribute suverane cu celelalte state componente ale organismului internațional”<sup>30</sup>. Acest partaj de competențe între state și Comunități a dus la numeroase discuții cu privire la natura juridică a atribuirilor de competențe și la raportul acestora cu suveranitatea statelor membre. Uneori se vorbește de faptul că tratatele atribuie Comunităților «drepturi suverane»<sup>31</sup>, făcându-se din atribuirea de competențe un instrument de remaniere a suveranităților, alteori, atenuându-se puțin exprimarea, dacă nu consecințele, de un transfer de competențe, dar care este mai mult decât o simplă atribuire, cum se întâmplă în decizia Costa a CJCE în care se afirmă că tratatul CEE "instituind o Comunitate pe durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și, mai ales, cu puteri reale rezultate dintr-o limitare a competențelor sau dintr-un transfer de atribuții de la state la Comunitate, acestea și-au limitat, chiar dacă într-un număr restrâns de domenii, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele”<sup>32</sup>, pentru ca alteori să se susțină că este vorba doar de o «atribuire de competențe» făcută de tratate care creează «competențe comune»<sup>33</sup>.

Indiferent de calificarea preferată, un lucru rămâne cert: suveranitatea statelor este limitată în domeniile în care Comunitățile capătă competențe. Dar nu poate fi vorba de o pierdere de suveranitate, căci "exercițiul acestor competențe nu se traduce în termenii unei «pierderi» de suveranitate pentru stat. Dimpotrivă, participarea la puterea de decizie în sânul organizației îi dă posibilitatea să exercite responsabilități care, pe plan național, deveniseră pur formale”<sup>34</sup>. Nu poate fi vorba nici de un transfer de suveranitate, căci Comunitățile nu dobândesc calitatea de a fi suverane, nu se creează un nou stat. Totuși s-ar putea vorbi de un exercițiu partajat al suveranității, dar o suveranitate înțeleasă altfel decât în doctrina clasică (abstractă, indivizibilă și inalienabilă), o suveranitate care depășește concepția cantitativă care o teritorializează. Această nouă concepție consideră suveranitatea divizibilă funcțional și de aceea aptă să descrie funcționarea unui mecanism de integrare, indiferent că se evocă «reamenajarea suveranităților», «fuziunea» acestora sau «exercițiul lor în comun»<sup>35</sup>. În același sens principiul indivizibilității suveranității naționale este relativizat și de Curtea Constituțională atunci când ea acceptă transferul de competențe către organele comunitare. Astfel, Curtea afirma că „este evident că în actuala eră a

#### **1.**

<sup>30</sup> Decizia 148/2003.

<sup>31</sup> CJCE, 5.2.1963, van Gend et loos, af. 26/62 Rec.3.

<sup>32</sup> 15.7.1964, Costa/ENEL, Rec. 1964, p. 1158-1159.

<sup>33</sup> Lesguillon, H., L'application d'un traité fondation: le traité instituant CEE, L.G.D.J., Paris, 1968, p. 103.

<sup>34</sup> Louis, J.-V., L'Ordre juridique communautaire, Perspectives Européennes, Office des publications officiels, 6<sup>e</sup> édition, 1993, p. 16.

<sup>35</sup> Idem, p. 15.

globalizării problematicei omenirii, a evoluțiilor interstatale și a comunicării interindividuale la scară planetară conceptul de suveranitate națională nu mai poate fi conceput ca absolut și indivizibil, fără riscul unei izolări inacceptabile<sup>36</sup>. Suveranitatea, în această concepție, aparține în fond nu statului, ci națiunii, care cedează liber exercițiul puterii «fie unor organe naționale, fie unor organe internaționale»<sup>37</sup>.

Raportul între suveranitatea statelor membre și Comunități se complică și mai mult dacă s-ar adopta o «constituție europeană», căci amalgamarea conceptelor dreptului internațional cu cele ale dreptului constituțional tinde să creeze, cel puțin în starea actuală a culturii juridice europene, impresia că Uniunea devine un supra-stat. Constituția este legată prea strâns în spiritul european de crearea statului pentru ca utilizarea termenului pentru o organizație internațională, chiar de integrare, să nu creeze rezerve. În acest sens Paul Magnette arăta cu îndreptățire că "în tradiția pozitivismului juridic, constituția este actul fondator al unui stat, unul dintre elementele sale constitutive, care îl distinge de alte forme de comunitate politică, rezultate din tratate sau convenții. Utilizarea cuvântului, aplicată Europei, este departe de a fi neutră. Ea participă la o întreprindere simbolică, vizând să sublinieze substanța forte a Uniunii, să convingă că natura sa politică este mai aproape de cea a unui stat decât de a unei organizații internaționale"<sup>38</sup>. Totuși, din punct de vedere juridic Uniunea rămâne o organizație internațională, chiar dacă aparte, și nu un stat, bazată fiind pe câteva tratate și nu pe o constituție, chiar dacă acestea, instituționale fiind, au fost uneori, metaforic vorbind, denumite «carte constituționale». Dealtfel, chiar așa-zisa «Constituție europeană» nu este decât un *tratat* instituind o constituție, rămânând deci un act de drept internațional.

În altă ordine de idei, exercițiul suveranității naționale este repartizat prin Constituție, organele reprezentative și corpul electoral neputând să retransmită acest exercițiu. Curtea Constituțională a decis în acest sens că Parlamentul nu își poate substitui în exercițiul suveranității naționale un alt organ, „el nu poate delega nimănui ... suveranitatea națională”<sup>39</sup>. De asemenea, legiuitorul nu este competent să opereze un astfel de transfer al competențelor unui organ reprezentativ către altul<sup>40</sup>. Pe de altă parte, un organ nu poate să se substituie altuia în exercițiul suveranității naționale dacă nu este abilitat direct de Constituție și doar în limitele acestei abilitări. Astfel Curtea Constituțională a decis constant că „potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 republicată, «în exercitarea controlului, Curtea Constituțională se pronunță numai asupra problemelor de drept, fără a putea modifica sau completa prevederea legală supusă controlului», iar în conformitate cu art. 58 alin. (1) din Constituție, "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării». Prin urmare, Curtea Constituțională nu este competentă să modifice ori să completeze prevederea legală supusa controlului, astfel cum în speță se solicita de către autorul excepției, deoarece aceste atribuții aparțin în exclusivitate autorității legiuitoare”<sup>41</sup>. De asemenea, Curtea afirmă că din faptul că un organ este organ reprezentativ al poporului român rezultă că nici un altul nu-l poate obliga să își exercite o atribuție. Astfel, în Decizia 1/1993<sup>42</sup> Curtea afirmă că ”din moment ce

## 1. \_\_\_\_\_

<sup>36</sup> Decizia 148/2003.

<sup>37</sup> Vezi avizul Consiliului de Stat luxemburghez din 10 aprilie 1956, citat de Louis, J.-V., op. cit., p. 17.

<sup>38</sup> Magnette, P., Questions sur la constitution européenne, în La constitution de l'Europe, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002 sous la direction de Renaud D., Presses de sciences po, 2002, p. 15.

<sup>39</sup> Decizia 48/1994, M. Of. nr. 125 din 21 mai 1994.

<sup>40</sup> Decizia 567/2006.

<sup>41</sup> Decizia 99/2001, M. Of. 307 din 11 iunie 2001.

<sup>42</sup> M. Of. nr. 232 din 27 septembrie 1993.

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legiuitoare a țării (art. 58 din Constituție). Curtea Constituțională nu-l poate obliga la o anumită activitate, oricât de importantă ar fi problema cuprinsă într-o decizie”.

### **B. Indivizibilitatea suveranității**

Nici un grup nu poate exercita suveranitatea în nume propriu. Poate avea această pretenție mai întâi de toate de o comunitate locală. Într-un stat unitar, cum este România, nu există în principiu decât o singură sursă a suveranității aplicabilă pe întreg teritoriul. Suveranitatea este indivizibilă pentru că rezidă în colectivitatea statală privită global, fără a se ține cont de diversitatea aspirațiilor locale. Rezultă că puterea normativă își are sursa primă în stat și că, pe de altă parte, colectivitățile locale, în exercițiul competențelor lor, trebuie să respecte prerogativele statului.

Puterea normativă a statului este unitară. Acest lucru înseamnă că nu există o putere normativă locală autonomă. Ordinea juridică nu se poate divide. Decizia administrativă locală, chiar normativă, se bazează pe lege, nu pe voința comunităților locale. "O colectivitate teritorială se administrează, ea nu se guvernează"<sup>43</sup>. Rezultă că este exclusă transmiterea către aceste comunități a puterii legislative. Pe de altă parte, ele sunt lipsite de competențe internaționale, nefiind subiecți de drept internațional public și neputând deci să dezvolte relații cu alte colectivități teritoriale străine decât în interiorul cadrului stabilit de legiuitor. Statul păstrează deci monopolul conducerii relațiilor internaționale.

Colectivitățile teritoriale trebuie să respecte prerogativele statului. Pentru a asigura acest respect se instituie un drept de tutelă al organelor centrale sau al reprezentantului acestora în teritoriu asupra deciziilor luate de organele colectivităților descentralizate. Cel mai dificil lucru este de a găsi măsura exactă a acestei tutele. Dacă ea este prea lejeră coeziunea statului riscă să fie compromisă. Dacă este prea accentuată descentralizarea dispare.

Colectivitățile funcționale nu pot nici ele să exercite suveranitatea în nume propriu. Nici un grup și nici o persoană nu poate exercita atribute care sunt exclusiv ale statului. Astfel, de exemplu, un partid care întreține armată va fi neconstituțional.

Pe de altă parte, suveranitatea nu aparține nici grupului majoritar. Majoritatea exercită suveranitatea nu în nume propriu, ci în numele poporului. Ea are funcții limitate. Minoritățile politice au și ele funcții pe care le exercită în numele suveranității naționale. Opoziția este un organ al suveranității.

### **C. Instituționalizarea puterii**

Art. 2 alin. (2), afirmând că nici o persoană nu poate exercita suveranitatea în nume propriu, operează separația între funcție și titularul ei. Caracterul instituționalizat al puterii ține de chiar caracterul său statal. Exercițiul funcției este făcut în numele suveranității și nu în nume propriu, ceea ce înseamnă, pe de o parte, că titularul funcției nu-și poate determina singur competențele, doar statul are competența competențelor sale și, pe de altă parte, că exercițiul acestor competențe este limitat și controlat, adică nu ține de voința titularului decât dacă aceasta respectă limitele funcției.

1. \_\_\_\_\_

<sup>43</sup> F. Luchaire, Les fondements constitutionnels de la décentralisation, R.D.P., 1982, p. 1543.