

114100

Curs de drept constituțional

DE ACELAȘ AUTOR :

- Instituția jurătorilor în vechiul nostru drept*, București, 1924.
Statutul funcționarilor publici, București, 1926.
Răspunderea puterii publice, București, 1926.
Charles Gide, Viața în opera sa, București, 1925 (epuizat).
Codul contribuțiilor directe, în colaborare cu d. Consilier Vespașian Erbiceanu și St. Mihăescu, magistrat, București 1926.
Dreptul constituțional, București 1926 (epuizat)
Ch. Gide, *Curs de economie politică*, vol. I și II, traducere, București 1924 și 1925.
Ch. Gide și Ch. Rist. *Istoria doctrinelor economice*, trad. 1926.
Ch. Gide, *Principii de economie politică*, trad. 1928.
Codul învățământului, în colaborare cu d. prof. Paul Negulescu și d-nii I. Dumitrescu, T. Dragoș și O. C. C. Demetrescu, avocați, 1929.
Codul administrativ adnotat, în colaborare cu d. prof. Paul Negulescu și R. Boilă, București, 1930.
Studii de drept public, București 1930.

SUB TIPAR

Curs de drept constituțional, vol. II.

34(498)2

Domnului Prof. St. Soimescu
Administratorul Casei Școlilor
în semn de mare considerație.
li. Alexianu

C U R S 16 Iulie 1938.

D E

DREPT CONSTITUȚIONAL

D E

G. ALEXIANU

PROFESOR DE DREPT PUBLIC LA UNIVERSITATEA
DIN CERNĂUȚI

CU O PREFAȚA DE

PAUL NEGULESCU

Profesor de drept public la Universitatea din București
Membru al Institutului Internațional de drept public

VOLUMUL I

28866/67

EDITURA CASEI ȘCOALELOR

1 9 3 0

Ar. inv. 162.281/60

58634

944/05

B.C.U. Bucuresti



C20056724

PREFAȚĂ

Este o mare satisfacțiune pentru un profesor, care iubește cu adevărat această nobilă carieră a profesoratului, când constată că foștii lui elevi continuă cu asiduitate, cu râvnă, cu pasiune, știința, în care el a căutat să-i inițieze.

Dar, nu este suficient a avea buni elevi în Universitate.

Trebuie dezvoltat spiritul științific în elementele de vâloare, ce profesorul le constată la examene și mai ales în seminar, dar, mai mult, el trebuie să facă tot posibilul ca această pasiune științifică să se conserve și să se desvolte și după eșirea din Universitate. Știința nu trebuie să se termine cu universitatea.

Studentul, de obicei, învață pentru diplomă, în loc să învețe pentru dorința de a ști, de a cunoaște adevărul științific. De aceea nu există decât foarte rar pasiune științifică. Așa se explică de ce, după terminarea școalei, foarte rari sunt acei care se mai țin în curent cu lucrările științifice. Din contra, marea majoritate se ocupă numai de interesele materiale; mulți socotesc că, pentru a reuși mai bine în viață, au nevoie de o catedră universitară și, grație politicei sau protecțiunei, ei caută să o obțină. Dar aceștia nu fac adevărată operă științifică, ei sunt simpli postulante, care înțeleg că, în caz de reușită, să continue mai departe îndeletnicirile practice și materialiste. Care să fie cauza acestei materializări a tineretului nostru? Desigur că ea trebuie căutată în lipsa unei atmosfere științifice.

De aceea grija profesorilor este de a crea pentru elevii lor distinși o asemenea atmosferă, un asemenea mediu științific.

Acesta a fost unul din scopurile pentru care a fost creat Institutul de Științe Administrative, și Revista de drept public.

Iată ce ziceam în programul Revistei de Drept Public (1926). „Evoluțiunea și progresul nu sunt opera unui singur om, sau unei clase sociale, ele sunt rezultatul unei munci coordonate a mai multor colaboratori”. Înăuntrul Institutului cele mai bune elemente ca: G. Alexianu, C. Rarincescu, I. V. Gruia, I. Merlescu, Jean Vermeulen, G. Cristescu, I. G. Vântu, M. Antonescu și alții, găsiind un mediu prielnic, s'au desvoltat, au produs lucrări remarcabile, au colaborat continuu la Revista de Drept Public.

Doi dintre dâșșii: G. Alexianu și C. Rarincescu sunt astăzi distinși profesori ai Universității noastre, alți trei sunt conferențieri și docenți, ceilalți sunt în preparațiune.

Profesorul G. Alexianu, care deși tânăr, are o activitate așa de bogată, ne oferă astăzi un Cours de drept constituțional, pe care de trei ani îl face ca profesor la Universitatea din Cernăuți.

Lucrarea este foarte bine concepută, împărțită în mod metodic, materia este tratată cu multă claritate și preciziune. Deși profesor nou, D-l Alexianu dovedește, în lucrarea sa, calități remarcabile de metodă.

Autorul dă o importanță considerabilă legislațiunii comparate, este un curs de drept constituțional comparat. Autorul socotește, și cu drept cuvânt, că studiul instituțiunilor constituționale la diferite popoare deschide orizonturi noi științei dreptului constituțional ; căci văzându-se rezultatele, ce ele au dat în diferite mediuri, se înțeleg mai bine atât instituțiunile precum și rolul lor, numai așa ne dăm seama că Constituțiunile nu pot fi opere arbitrare, opere ale spiritului, dar creațiuni ale vieții sociale, rezultate ale istoriei, cum foarte bine zice profesorul Lapradelle.

Autorul se acupă apoi de dreptul interprovincial criticând cu drept cuvânt deciziunea Curței de Casație S. III, din 18 Mai 1925, care admite că, într'o chestiune de organizare de servicii publice, se aplică în Ardeal măsurile regulamentare edictate de Consiliul Diriginte chiar contrarii legilor.

O asemenea soluțiune constituie o eroare fundamentală. Prin actul dela Alba Iulia, din 11 Decembrie 1918, s'a făcut uniunea definitivă a Ardealului cu România. Prin urmare nu avem decât o singură suveranitate, una și indivizibilă.

În materie de drept public nu se poate concepe ca serviciile de Stat dintr'un ținut să se conducă după legile care au organizat suveranitatea în fostul Stat Austro-Ungar, după cum a admis Casația în mai multe deciziuni.

Legile de organizare de servicii publice sunt legi de ordine publică. Legile ungare sau austriace, prin faptul aplicării lor în România, dacă sunt menținute, devin legi românești, dar ele nu pot fi contrarii ordinii publice stabilite prin legile românești. De aceea în mod tacit, ele sunt socotite abrogate, în punctele unde ar veni în conflict cu legea care reprezintă suveranitatea românească.

În dreptul public modern, ideia de funcțiune publică, de organ, domină; reprezentățiunea nu trebuie înțeleasă în același sens ca mandatul din dreptul privat. Când acela care e însărcinat de lege cu o funcțiune publică desemnează, în această calitate, în conformitate cu legea, o persoană care să exercite o altă funcțiune publică, nu se poate zice că cel care numește este mandant și cel numit mandatar. Deputatul nu reprezintă pe alegătorii care l-au desemnat, el reprezintă națiunea; el nu reprezintă interesele circumscripțiunii unde a fost ales, dar interesele Țării. Alegătorul care l-a votat este o porțiune din organismul care reprezintă interesele naționale. Corpul electoral este o colectivitate inorganică și amorfă. Deputatul de asemenea este o porțiune dintr'un organ colectiv, adunarea deputaților, însărcinat cu funcțiunea de a participa la facerea legilor.

Statul este o entitate, o abstracțiune juridică, tot entități juridice sunt și organele lui: Rege, Cameră, Senat, Minister, Curte, Tribunal.

Aceste entități juridice, ca să poată face acte, trebuie să aibă o voință, prin urmare trebuie să aibă titulari persoane fizice, care să voiască în numele instituțiunii sau organului. Aceste persoane fizice sunt instrumentele de a voi și de a lucra ale organelor Statului.

Autorul examinează toate problemele, cel mai abstracte ale dreptului constituțional, la lumina dreptului comparat, a doctrinei române și străine, folosindu-se de asemenea foarte mult de jurisprudență.

Din citirea lucrării se desprinde impresiunea, mai bine zis convingerea, unei bogate documentațiuni, a unei puternice erudițiuni, a unei inspirațiuni democratice și generoase.

PAUL NEGULESCU

Profesor de Drept Public
la Universitatea din București

CUVÂNT ÎNAINTE

În minunate zile de toamnă târzie pornesc în lume paginile acestei cărți spre a-și împlini ursita lor. Dar frumusețea clipeilor de față contrastează puternic cu îngândurarea care copleșește frunțile tuturor. Lumea întregă este în prada unei grozave crize, pe cari unii o socotesc de natură economică, alții de natură politică, majoritatea îi atribue însă ambele caractere. Niciodată, economiștii n'au avut un mai bogat câmp de experimentare ca acum. Timp de mai bine de zece ani toate națiunile Europei au fost așezate pe masa lor de operație și au suportat, cu o stoică răbdare, tot ce imaginația economică a putut să conceapă ca mijloc de îndreptare a lumii. Și totuși, rând pe rând, toate sistemele dau faliment și situația lumii în general și a țării noastre în special, devine din ce în ce mai grea. Idolii ridicați de economiști și cărora li s'a consacrat toate eforturile noastre de respect și supunere desăvârșită, se prăvălesc unul câte unul din soclurile lor și dispar în haosul din care au apărut.

Experiența aceasta a durat destul spre a-și dovedi nepuținicia ei. Națiunile au suferit îndeajuns spre a-și da seama că remediul trebuie găsit în altă parte decât în soluții pur economice. Și rând pe rând s'a văzut că preocuparea oamenilor de Stat a fost să schimbe organizația politică a Statelor. S'au privit lucrurile în înfățișarea lor integrală și s'a văzut că singurul mijloc de a rezolvi toate grelele probleme ale Statelor de după războiu nu poate fi găsit decât în examinarea organizației politice și în

restabilirea vechilor principii de conducere a Statelor. Criza actuală nu este propriu zis o criză economică, ci una politică, care atrage după dânsa, în chip firesc și pe cea economică. Remediul nu poate fi găsit în măsuri economice, ci numai în salvarea Statelor din spasmurile crizei politice în care se sbat. Înălțurarea acestei crize va face să dispară, în mod firesc și cealaltă înfățișare a crizei, care nu este decât o consecință a ei.

Forma guvernelor și modul lor de funcționare, iată cauza inițială a răului, centrul-motor în jurul căruia gravitează toate nemulțumirile și care deslănțue situația actuală. Intreaga atenție a omului de Stat trebuie îndreptată aci; întreaga lui preocupare trebuie să poarte asupra reparării bazei pe care este clădit Statul însăși. O verificare a principiilor, o restabilire a unor vechi dogme părăsite sau considerate învechite, o reexaminare a instituțiilor, în evoluția lor istorică, în transformările lor succesive, în înfățișările pe care le-au luat în decursul atâtor evenimente pe care le furnizează istoria lumii, va face ca bazele însăși ale Statului să fie repuse în justa lor înfățișare.

Criza actuală este în prim rând o criză politică; remediul ei nu poate fi găsit decât în examinarea originii și evoluției normale a instituțiilor care alcătuiesc Statul modern. Atunci numai se va putea observa care este deformația instituțiilor actuale și mijloacele de îndreptare se vor impune dela sine, oricât de dure-roase ar fi.

Lucrarea de față se silește să examineze instituțiile constituționale în origina și evoluția lor; sau, mai propriu vorbind, se străduiește să atragă atenția asupra importanței acestui studiu, pe care-l, socoate decisiv pentru orice organizare. Căci ori care ar fi străduințele oamenilor de a transforma prin lege instituțiile, care nu sunt altceva decât reflexul vieții unei societăți organizate, ele rămân totdeauna zădarnice, când nu sunt expresiunea realității pe care o dovedește viața organică a instituției. Ori de câte ori se cearcă să se înfăptuiască ceva împotriva realității, o luptă începe între noua organizație artificială și elanul

de viață care pulsează în chip firesc din profundele izvoare sufletești ale națiunii. Lupta între aceste două elemente puse față în față constituie criza politică. Remediul nu poate fi găsit decât în dispariția acestui antagonism. Străduința oamenilor de Stat trebuie să tindă în a face cât mai apropiate legile pozitive de realitatea pe care o oferă viața. Legile nu sunt făcute decât să constate evoluția înfăptuită și s'o consolideze; ele n'o pot anticipa.

În țara noastră, instituțiile au avut o anumită evoluție a lor, într'un *tempo* destul de încet, datorită împrejurărilor particulare prin care a trecut neamul nostru. În momentul când Principatele-Unite își redobândesc independența și-și dau seama de diferența dintre ele și Statele vecine, încep o acțiune puternică de adoptare a instituțiilor existente la vecini, întocmai cum, în pădurile întunecoase copacii din fundul văilor se străduiesc să ajungă pe cei după creasta dealurilor, pentruca, ajunși la acelaș nivel, să se împărtășească în chip egal din binefacerile luminii și căldurii Soarelui.

Dar instituțiile astfel adoptate nu sunt icoana fidelă a sufletului unui popor; cu ușurința cu care vin, tot așa pot pleca, fără a lăsa nici o urmă în trecerea lor. Numai acele instituții se mențin și durează, care sunt plămădite din suferințele și efortările proprii de progres ale fiecărui popor, din cucerirea pe care gândul fiecărui neam o face asupra haosului etern. Opera legiuitorului nu constă decât în verificarea acestei realități și concretizarea ei în formule pozitive. Și această operă de verificare se impune cu atât mai mult în timpurile de criză, adică atunci când conflictul dintre realitatea vieții și legea pozitivă este mai accentuat.

În astfel de împrejurări, remediul nu trebuie căutat în măsuri cu caracter economic, ci în prim rând în verificarea modului de organizare a instituțiilor Statului, spre a se vedea dacă corespund realității. Repunerea instituțiilor politice în putința de a funcționa în chip normal, ca expresie a vieții naționale a popoarelor, aceasta trebuie să fie cea dintâi preocupare a omului

politic, chemat să rezolve crizele prin care trec națiunile. Exemplele recente pe care ni le furnizează țări ca Italia, Rusia, Serbia, Turcia, Germania, pentru a nu vorbi decât de cele care ne interesează mai deaproape, dovedesc temeinicia acestei afirmații. Puternicile crize economice cari au bântuit aceste țări, au adus ca remedii de îndreptare nu formule economice noi, ci noi formule politice. Odată organismul politic îndreptat, remediul crizei economice este dela sine găsit.

Și totuși, chiar în aceste țări, criza continuă încă, mult mai atenuată, dar destul de puternică, pentru a atrage atenția asupra ei. Căci crizele nu răsar nici așa, deodată, dela o zi la alta, nici nu pot dispărea în acelaș chip. Crizele sunt rezultatul unei mentalități întregi, care, cu greu se poate readuce în făgașul ei normal. Națiunile care și-au îndreptat organismul lor politic, au încă nevoie să ducă o luptă susținută, pentru a readuce spiritele pe calea cea mai apropiată cu rațiunea de a fi a omului și cu postulatele inteligenței și culturai umane.

Epocile de criză se caracterizează întotdeauna printr'o năvală a materialismului în toate domeniile vieții, pângărind toate idealurile, clătinând toate credințele, întinând cele mai nobile speranțe. Criza morală este cea mai gravă dintre toate și cea mai grea de vindecat. Materialismul este fundamentul pe care se înalță aripile distrugătoare ale crizei morale.

Impotriva acestui rău există un singur remediu, acela pe care-l poate oferi instituția, care prin însăși rațiunea ei de a fi, este potrivnică materialismului. Universitatea, în Statul modern, este chemată să răspândească, din prisosul său de viață, un suflu de idealism continuu, care să risipească atmosfera greoaie, să umple sufletele de o nouă pasiune pentru viață, să dureze temple în jurul cărora să se grupeze toate elanurile generoase, toate energiile creatoare. Căci devenirile lumii nu sunt decât opera acestor energii. Universitatea este menită să domine înfățișarea morală a lumii și să insuflie vieții postulatele care se des-

prind în chip firesc din intima chemare a omului pe pământ. Universitatea este menită să fie călăuzitoarea energiei umane.

Pentru noi, mai mult ca pentru alte popoare, rolul Universității devine mai actual și mai important. În atmosfera morală de azi, Universitatea are nu numai sarcina, dar imperioasa datorie, de a-și spune hotărît cuvântul ei, liberă de orice alte preocupări decât acele pe care i le formulează idealul științific. În zilele în care domnia materialismului își întinde atotputernicia în domeniile cele mai superioare ale vieții de Stat, amenințând să invadeze altarul sacra al științei, Universitatea are datoria să se ridice, cu imensa ei autoritate morală și să impună tuturor să se întoarcă la acele reguli de viață care sunt conforme cu inteligența umană. Este singurul mijloc prin care putem intra în normal și restabili ordinea morală a societății noastre.

Lucrarea de față, care va apare în două volume, se străduiește să fie un modest pion al acestui gând de învoire.

AUTORUL

Curs de drept constituțional

INTRODUCERE

§ 1. — *Despre drept în genere.*

SUMAR: 1. *Origina noțiunii drept.* — 2. *Înțelesul și definiția noțiunii drept.* — 3. *Dreptul și morala.* — 4. *Dreptul pozitiv și dreptul natural.* — 5. *Tendențele evului mediu.* — 6. *Poziția actuală a problemei.*

1. — *Origina noțiunii drept.* — În mod firesc, o reunire de mai mulți oameni, face să apară între dâșii, prin chiar natura temperamentelor lor, o serie de neînțelegeri, de sentimente egoiste, de rivalitate de dorinți. A lăsa nestânjenite aceste sentimente, a lăsa cea mai deplină libertate fiecăruia dintre indivizi, ar însemna să ajungem la imposibilitatea unui trai în societate; a-l despărți pe om de prezența altor oameni, înseamnă a-l întoarce în starea de sălbăticie și a-i răpi după frunte orice velleitate de civilizație, adică de conlucrare împreună cu semenii săi întru realizarea veșnicului ideal pe care viața l-a sădit în sufletul fiecărui muritor.

Dacă omul nu poate trăi decât în societate, dacă, prin însăși natura făpturii sale, el este sortit să-și îndeplinească puterile sale de viață cu puterile de viață ale tovarășului său, pentruca din această colaborare, dusă până la sacrificiu, să se dureze mărețul monument al vieții umane, societatea pretinde omului, ca o lege immanentă a existenței sale, respectarea anumitor principii, considerate la început drept prestabilite și sacre. Sacrificiul pe care societatea îl cere fiecărui individ este ca el să-și jertfească o parte din libertatea sa deplină, pentruca astfel să se

poată dura viața în societate. Și acest sacrificiu este făcut de om în chip voluntar și conștient, tocmai pentru că el răspunde sentimentului de solidaritate socială, fără de care viața în societate este imposibilă. Acest sentiment de solidaritate umană este izvorul dreptului, care-și manifestă puterile sale de viață prin legile pozitive. „Independența restrânsă în limitele pe care le necesită exigențele vieții comune, rațiunea, adăugându-se instinctului pentru a-l conduce, formează necesarul vieții practice; dreptul are ca obiect să-l determine și să-i asigure respectul; se va putea spune de dânsul, când noțiunea va fi fost științific analizată, că el este „armonia libertăților”¹⁾.

Dacă acesta este izvorul dreptului, rațiunea sa de a fi este lesne de văzut. În gândul pe care și-l făceau oamenii despre propria lor libertate, ei deconsiderau libertatea celorlalți oameni. Libertatea fiecărui om se găsea atunci amenințată de libertatea nestăpânită a celorlalți semeni. La început intervine morala, pentru că prin regulile sale să protejuiască viața indivizilor; dar postulatele sale, sprijinite numai pe un suport psihologic, rămân fără aplicație. Omul își caută atunci protecție în forța altui om; protecția de o clipă se transformă îndată în opresiune: libertatea sa e tot atât de amenințată. La capătul acestor eforturi spiritul uman preconizează puțința apărării libertății individuale prin existența unui organism impersonal, lipsit de pasiunile și veleitățile ființelor umane, *Statul*, căruia indivizii însăși să-i fi fixat prin lege limitele în care el va putea face uz de putere și la nevoie de represiune, pentru a apăra libertatea individuală. Legea pare a se confunda aici cu dreptul și totuși ea nu este decât manifestarea dreptului, adică a „delimitării intereselor fiecăruia și ale tuturor pentru a stabili o armonizare în societatea omenească”²⁾.

2. — **Înțelesul și definiția noțiunii drept.** — Istoria dreptului, a dezvoltării și evoluției sale, este o vie mărturie a efortării pe care au făcut-o juriștii și filozofii tuturor timpurilor spre a ajunge la o noțiune clară a acestui termen și la o definiție care să-și dobândească valoare generală și să se poate impune tu-

1) Ch. Beudant — *Le droit individuel et l'état*, ed. III. Paris, Rousseau et cie, 1920, p. 7.

2) Paul Negulescu — *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, p. 8.

turor. Dacă este adevărat că în materie de definiții amorul propriu joacă un foarte mare rol, niciunul dintre acei cari se ocupă de această ramură a științei nevoind să accepte o definiție dată de predecesori, nu este mai puțin adevărat că sunt anumite cazuri, și destul de multe, în special în științele exacte, când definițiile s'au impus de secole cugetării omenești și sunt acceptate de toată lumea, fără nici un fel de discuție: sunt lucruri definitiv intrate în patrimoniul terminologiei științifice. Pentru drept, deși amorul propriu al juriștilor contribuie foarte mult la această diversiune de definiții, motivul determinant al acestei situații trebuie căutat în altă parte: noțiunea dreptului cuprinde un domeniu extrem de vast și foarte greu de caracterizat într'o singură trăsătură; dreptul are multiple raporturi cu științele sociale, cu filozofia, cu morala, cu religia; el nu este un fenomen de sine stătător; el își face apariția în societate, iar ideea de drept și dreptate variază în raport cu dezvoltarea acestei societăți și cu gradul ei de civilizație.

Spre deosebire de celelalte noțiuni, noțiunea cuvântului „drept” este particular de interesantă, deoarece ea nu este necesară numai pentru precizarea și deosebirea acestei idei de oricare alta, așa cum spunea Littré³⁾, ci și pentru stabilirea sensului acestui termen. De modul cum vom defini această noțiune va depinde sensul pe care i-l vom da, înfățișarea ei, concepția ei generală. Și această chestiune este extrem de importantă, deoarece de noțiunea cuvântului „drept” depinde organizarea societății omenești, organizarea Statului, garanțiile vieții individuale. Va trebui să spunem, împreună cu Liard, că noțiunile generale se distribuie sub genuri din ce în ce mai întinse, până la *summum genus*. Fiecare noțiune are astfel, în sistemul ierarhic al noțiunilor, o circumscripție determinată. A determina circumscripția unei idei, înseamnă a *defini* această idee și termenul care o exprimă”⁴⁾.

Juriștii cari au încercat să dea o definiție acestei noțiuni s'au izbit dela început de o dificultate de neînvins: diversitatea

3) „Enonciation des attributs qui distinguent une chose, qui lui appartient à l'exclusion de toute autre (*Dictionnaire de la langue française, V-e Définition*).

4) Louis Liard — *Cours de philosophie, Logique, I, I, ch. IV: des notions et des termes; la définition.*

domeniilor dreptului le făcea imposibilă precizarea unui sens unic; cugetarea omenească n'a fost capabilă să se înalțe deasupra acestor înfățișări deosibite ale dreptului spre a ajunge la o definiție unică, care, prin lărgimea orizonturilor sale, să domine și să cuprindă toate ideile ce se desprind din acest termen. Romanii, dominați de spiritul preciziei în definiție, renumiți în tehnica transpunerii celor mai variate și cuprinzătoare noțiuni în termeni cât mai preciși și mai lapidari, nu reușesc totuși să creeze dreptului o definiție care să se impună ca un monument de gândire și să devină câștigată științei.

Ulpian ⁵⁾ lega de noțiunea cuvântului drept trei idei diferite: *justiția, jurisprudența, dreptul*. El căuta să definească dreptul cu ajutorul celorlalte două idei: *justiția est constans et perpetua voluntas JUS SUUM cuique tribuendi*. Jurisprudența este *rerum divinarum atque humanarum notitia, justii atque injusti scientia*. Ambele noțiuni, căutând să definească și să-și precizeze sensul, își bazau fundamentul explicației lor tocmai pe înțelesul cuvântului drept și nu lămureau cu nimic mai mult problemele în discuție. Când a fost vorba ca Ulpian să definească noțiunea a treia, dreptul propriu zis, el întrebuițează o expresie a lui *Celsus: nam ut eleganter Celsus definit, jus est ars boni et aequi* ⁶⁾. Această definiție, „ars boni et aequi” este destul de vagă și nu poate să mulțumească pe nimeni. Tribonienii, după Ulpian, au căutat să definească dreptul prin enumerarea diferitelor idei ce conține această noțiune: *juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*. Dar și această definiție plutea în același vag ca și prima și nu aducea nimic în plus pentru precizarea noțiunii. Un fapt rămâne însă constatat din aceste încercări de definiție: juriștii nu pot să cuprindă într'o singură definiție diferitele sensuri ale acestui cuvânt ⁷⁾.

5) Dig. cart. I, tit. 1; Institulele lui Justinian, Cart. I, tit. 1.

6) Digeste, fr. 1, pr., de just. et jur.

7) Incercarea d. prof. H. Lévy-Ullmann în *Elements d'introduction générale à l'étude des sciences juridiques*, I, *La définition du droit*, 1917, Sirey, n'a dat rezultate mai bune. Dealtfel și definiția dată de d. prof. Paul Negulescu și reproducă de noi mai sus, suferă de aceeași obiecție adusă în genere tuturor definițiilor unice ale dreptului.

Termenul *drept* este întrebuințat în două înțelesuri deosebite :

a) Într'un prim înțeles, el înseamnă totalitatea regulilor și a legilor cari orînduesc societatea, îi guvernează activitatea și asigură viața individuală. Aceste reguli se bucură însă de o importantă prerogativă: ele sunt considerate ca indispensabile vieții sociale; înfrângerea lor este o atingere gravă adusă societății; aceasta concluează, prin toate mijloacele de care dispune, la restabilirea ordinii de drept înfrînte și la respectarea, la rigoare prin forță, a regulii de drept. Juriștii moderni îl numesc *drept obiectiv*, deoarece el este creat în mod general și impersonal, nu pentru anumite persoane sau spețe, ci pentru posibilitatea de aplicare la toate spețele ce s'ar putea cuprinde în prevederile sale. În societățile moderne, nemai existând deosebiri de clasă sau diferențe de altă natură între membrii comunității, dreptul obiectiv este unul și același pentru toți cetățenii.

b) Într'un al doilea înțeles, cuvîntul *drept* înseamnă posibilitatea de a face un anumit lucru stabilit de mai înainte, posibilitate prevăzută și recunoscută prin lege. După expresia lui Savigny, dreptul, sub această înfățișare, este o „putere a individului”. El este cunoscut sub numele de *drept subiectiv*, voind să reprezinte sfera de drepturi personale de care poate face uz individul și a căror origină se găsește în dreptul obiectiv. Dreptul subiectiv derivă din dreptul obiectiv; sfera competenței sale este țărnută de acesta din urmă: în cadrul dreptului obiectiv fiecare individ își poate dobîndi și asigura un drept propriu, *drept de proprietate*, *drept de creanță*, care constituie dreptul subiectiv, spre deosebire de dreptul de vot, care aparține tuturor cetățenilor și este astfel un drept obiectiv.

3. — **Dreptul și morala.** — Dreptul prezintă o serie importantă de asemănări cu morala; aceste asemănări sunt atât de pronunțate, încît multă vreme se facea confuzie între regulile dreptului și ale moralei ⁸⁾. Dacă ar fi să amintim numai pream-

8) Insuși Leibnitz confunda morala cu dreptul natural atunci când spunea: „Scopul dreptului natural este binele acelor cari-l observă. Obiectul său este tot ceiace privește binele altuia și pe care avem facultatea de a-l face: însfârșit, cauza sa eficientă este lumina rațiunii divine, care luminează spiritul nostru”.

bulul Constituției franceze din 4 Noembrie 1848⁹⁾, ar fi suficient să facem această dovadă. Regulele moralei își trag originile din natura de a fi a omului; traiul în comun, traiul în societate, i-a determinat pe oameni să-și creeze anumite reguli de viață, compatibile cu natura și cu rostul lor în societate. Din aceste reguli, care se adresează sufletului omenesc și caută să oblige pe oameni la respectarea lor prin persuasiune și convingere, dreptul își trage fundamentul și forțele morale ale regulilor sale. Această regulă comună de viață a oamenilor, morala privată, a dat naștere, în vechile state, instituțiilor de drept public. Statul, județul, comuna și-au alcătuit organizația lor și normele de conducere după regulile pe care le oferia viața privată.

Morala și dreptul au acelaș fundament: și una și altul au drept scop să asigure conviețuirea oamenilor; dar sfera lor de activitate diferă. Morala își întinde regulile sale de viață în cele mai diferite domenii ale activității omenesti, reguli de viață necesare în raporturile cu ceilalți oameni și pe care fiecare om trebuie să-și le impună șie-și și să le aibă față de divinitate; dreptul nu se ocupă decât de regulile de viață necesare omului în societate și încă numai de acele pe care le poate îndeplini majoritatea oamenilor și nu un om particular de bine înzestrat. În caz de înfrângere a acestor reguli, dreptul are sancțiunea constrângerii pentru a le face respectate, pe când regulile moralei n'au decât o sancțiune sufletească. Regulele moralei sunt simple precepte, simple sfaturi și directive de viață, obligatorii de urmat numai prin persuasiunea sufletească a oamenilor și prin forța psihologică pe care o pot inspira. Dreptul își creiază sfera de competență a regulilor sale din aceste precepte ale moralei; el îmbracă pe unele din aceste, pe acele pe care le crede posibile de îndeplinit de marea majoritate a oamenilor, cu pu-

9) „La République Française est démocratique, une et indivisible... Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République et la République envers les citoyens. Les citoyens doivent aimer la Patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'État en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et par la prévoyance, des ressources pour l'avenir; ils doivent concourir au bien-être, commun, en s'entraidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu, etc.”

terea de a reclama sancțiune în caz de nerespectare sau înfrângere. Dacă fondul acestor două discipline se confundă, sfera lor de competență se delimitează prin limita pe care o stabilește sancțiunea regulilor moralei: câmpul dreptului rămâne limitat la regulile moralei dotate de sancțiune; toate regulile de conduită, neprevăzute de sancțiune, intră în domeniul moralei.

4. — **Dreptul pozitiv și dreptul natural.** — Din timpuri pe cari istoria dreptului le împletește cu însăși origina lui, filozofii au distins *dreptul pozitiv* de *dreptul natural*.

Dreptul pozitiv este totalitatea regulilor, legilor, decretelor sau dispozițiilor legislative scrise; el poartă denumirea de *pozitiv*, pentru că este înscris în reguli pozitive, reguli cari pot fi recunoscute de toată lumea și care sunt posibile de adus la îndeplinire prin constrângere. Totalitatea dispozițiilor și legilor scrise, capabile de a pune în mișcare forța pentru a le face respectate, formează deci dreptul pozitiv.

În afară de acest drept, oamenii au conceput în toate timpurile existența unui drept natural, adică a unui drept care derivă din natura lucrurilor și din rațiunea omenească. Dreptul natural nu trebuie confundat cu idealul de drept, așa cum îl concepea Oudot ¹⁰). „El se compune dintr'un mic număr de maxime, fondate pe echitate și pe bunul simț, care se impun chiar legiuitorului și după care opera legislativă va putea să fie apreciată, lăudată sau criticată. Dreptul natural nu-i nici legea, nici idealul legii; el este regula supremă a legislației. Dacă legiuitorul se depărtează de dânsul, face o lege nedreptă sau rea” ¹¹). Sub o altă formă, aceeași idee este reluată de civilisții A. Colin și H. Capitant: Dreptul natural este... „un ansamblu de reguli sau idei directrice (în foarte mic număr) de care, rațional, legiuitorul trebuie să se inspire în elaborarea dreptului pozitiv, pentru ca acesta să fie conform cu nevoile și cu tendințele acestei societăți în starea sa actuală” ¹²).

Dar sediul adevărat al materiei dreptului natural trebuie căutat în doctrinele publiciștilor, căci aceștia au avut mai ales

10) *Premiers essais de philosophie du droit*, p. 67: „Le droit naturel... est l'ensemble des règles qu'il est souhaitable de voir transformer en lois positives”.

11) M. Planiol — *Traité élémentaire de droit civil*, ed. X, 1925, t. I, p. 3.

12) Colin și Capitant — *Cours élémentaire de droit civil français*, ed. IV, 1923, p. 4.

nevoie să apeleze la principiile lui. Și oricât școala pozitivistă ar tăgădui existența unui drept natural, ea se vede incontinuu obligată să-i recunoască existența și să-i lărgască hotarele. Istoria dreptului public ne arată etapele în cari, grație dreptului natural, umanitatea a cucerit, rând pe rând, toate înfățișările care să-i dea caracterul unei civilizații. Ridicarea ființei umane la nivelul de viață pe care-l impunea rațiunea structurii sale de ființă sociabilă, cucerirea libertății individuale, iată suficiente instituții care-și dătoresc existența lor dreptului natural și care vin să formeze un solid pedestal de care să se izbească toate criticele școlii pozitviste.

Pentru această școală, al cărui fundament trebuie căutat în școala istorică, prima care se ridică împotriva dreptului natural, singură legea pozitivă formează dreptul. Toate celelalte principii de guvernare a oamenilor sau de conducere a societăților, care nu s'ar găsi înscrise în legi pozitive, intră în domeniul transcendentului, al religiei și al eticei. Faptele juridice, faptele pozitive, sunt singure care merită să rețină atenția oamenilor. Școala istorică pretinde că dreptul este „un produs necesar și inconștient al evoluției istorice și a realităților vieții economice sau sociale”; școala raționalistă, apărătoare a dreptului natural, pretinde dimpotrivă, că dreptul este o creațiune a voinței și rațiunei omenești.

Această discuție celebră între filosofi, datorită protagoniștilor școlii istorice, cari vor să introducă concepția lor materialistă, ca unic criteriu de formațiune a dreptului, datează de mai bine de un secol și-a epizat toate argumentele pro și contra dreptului natural. Adversarii cei mai de seamă ai concepției materialiste s'au găsit însă în toate timpurile în rândurile publiciștilor.

Căci publiciștii au trebuit, întotdeauna, să recunoască existența unui drept natural și să fundeze pe dânsul principiile instituțiilor pe care le preconizau. Progresul economic, evoluția juridică și socială a popoarelor, marele cuceriri în domeniul libertăților, creiațiunea unui drept social, toate aceste își dătoresc izvorul lor de inspirație dreptului natural; rădăcinile lor, împlântate în concepțiile doctrinei idealiste, dobîndesc, pe calea raționalismului, consistență și fac să apară noile creațiuni dictate de voința și rațiunea umană, influențate acestea, incontestabil, de postulatele realității faptelor înconjurătoare. Gény

spune că dreptul natural intervine „ca un instrument esențial și nenegligibil, al dezvoltării juridice. Mai mult. Se poate considera că el procură o afinitate de concluziuni ale rațiunii și că el tinde să mărească natura inteligibilă a lucrurilor, apropiind viața socială de justiția supremă, fapte pe care le revendică aspirațiile cele mai înalte și mereu schimbătoare ale omului. Uneori el îngăduie să se lupte împotriva instituțiilor, care ar fi considerate ca impuse de natură sau rațiune, dar care n'ar corespunde stării de civilizație și progresului ideilor”¹³⁾.

5. — *Tendențele evului mediu.* — Fundatorul teoriei dreptului natural, Hugorotius (1583—1645), găsește origina acestui drept în faptul că oamenii sunt sociabili, în necesitatea de a menține societatea în conformitate cu postulatele și devenirile rațiunii umane. El se depărtează de ideea pe care și-o formaseră Romanii despre dreptul natural și pe care o rezumase Justian în *Institutes* sale: „*Jus naturale est quod natura omnia animalia docet*” și consideră sociabilitatea nu ca un fapt comun oamenilor și animalelor, ci ca un indice de rațiune umană. „Din această idee, spune dânsul, naște o alta mai largă, căreia i s'a dat numele de *drept*. Superioritatea omului asupra celorlalte animale nu constă numai în sentimentele de sociabilitate, de care am vorbit, dar și în facultatea de a aprecia lucrurile agreabile și desagregabile, prezente și viitoare și de a distinge utilitatea de inconveniente. Se înțelege că este conform naturii umane de a se desfășura după o judecată dreaptă și sănătoasă, atât cât o îngăduie slăbiciunea spiritului nostru, de a nu se lăsa nici înspăimântat printr'un rău ce trebuie să vină, nici sedus de o plăcere prezentă, nici învins de o mișcare nesocotită. Tot ceiace este în opoziție cu o astfel de judecată, este considerat drept contrariu dreptului natural sau *legilor naturei noastre*”.

În Germania Samuel Puffendorf (1632—1694) remarcă confuzia pe care o făcea Grotius între dreptul natural și morală și se silește să schițeze o teorie de diferențiere între dreptul natural, dreptul civil și morală teologică. Diferența pe care o face între morală și dreptul natural este că, acesta fiind *tot*

1) Fr. Gény — *Science et technique en droit privé positif*, t. II, 1925, p. 388.

ceiace este ordonat de simpla rațiune¹⁴), se mulțumește să reguleze numai actele exterioare ale omului; el nu pătrunde în forul conștiinței sale intime, domeniu rezervat moralei.

Această tendință a evului mediu de a trage o linie de despărțire bine distinctă între drept și morală corespunde cu tendințele politice și cu luptele care se dădeau atunci între Papi și Impărați, pentru cucerirea puterii pământești. În această străduință de a despărți dreptul de morală și teologie s'a ajuns uneori la situații paradoxale, de a se rupe orice legătură între morală și drept, cum a făcut Machiavel. Dar tocmai această tendință a dreptului, desprins de morală, îl face pe acesta să caute să-și adâncească rădăcinele, să-și creeze o bază filosofică, care să-l facă să dobândească în rațiunea oamenilor forța morală care-i lipsea prin despărțirea de morală. Căci ideile, oricâtă valoare ar avea dânsese, nu prind decât dacă domină conștiința etică a omului. Dreptul natural își datorește o importantă parte a rațiunii sale de a fi și acestor împrejurări.

Școala engleză, reprezentată prin Thomas Hobbes (1588-1679), pornește dela ideia că oamenii, prin natura lor, sunt răi și că între dânsii există încotinu o stare de războiu. Dreptul natural nu trebuie deci căutat în natura de a fi a omului; dreptul trebuie socotit ca o lege supremă, pe care și-o impun oamenii, pentru a-și înfrâna propriile lor porniri și a face cu puțință viața în comun. Hobbes deosibește *dreptul natural* de *legea naturală*. Pentru dânsul, dreptul natural este dreptul înăscut al omului de a uza în cel mai larg sens de libertatea sa, de a face tot ce vrea, nestânjenit de nimeni. Legea naturală este „regula pe care și-o impune omul de a se abține dela tot ceiace poate să-i fie prejudiciabil”.

6. — **Poziția actuală a problemei.** — Doctrinile publiciștilor se silesc să întindă noțiunea dreptului natural nu numai la materiile reputate tipice ale dreptului privat — dreptul de proprietate, de moștenire, familia, contractele — ci să-l ridice și în domeniul dreptului public. Ideia legilor injuste, a rezistenței la opresiune, a drepturilor câștigate, pot servi drept capitole fundamentale ale dreptului natural. La aceste noțiuni Hauriou

14) Principala lucrare a lui Puffendorf, în care expune doctrina sa asupra dreptului natural este: *De iure naturae et gentium*.

adaugă existența unei „legitimități constituționale”, adică a unei ordini superioare de drept nescris, având însă valoarea constituțională și impunându-se ca atare și legiuitorului și magistratului. Duguit, protagonistul școlii pozitive, face, în Tratatul sau de drept constituțional, o largă parte teoriei rezistenței la opresiune. „Fără îndoială, spune dânsul, orici individ are dreptul să reziste la aplicarea oricărei legi contrare dreptului și oricărui act contrar legii, neexecutând lucrul comandat decât atunci când se întrebuițează constrângerea împotriva lui, protestând chiar împotriva a ceea ce el consideră ca o violare a dreptului, declarând că nu cedează decât constrângerii materiale și după ce a întrebuițat toate căile de recurs care-i sunt puse de lege la dispoziție. Dreptul de rezistență pasivă astfel înțeles n'a fost niciodată contestat și nu poate fi. Aparține fiecăruia să aprecieze în conștiința sa dacă el trebuie să asculte de bunăvoie de cutare sau cutare act al autorității, sau dacă el nu trebuie să asculte decât sub presiunea constrângerii”.

„Unei astfel de legi nu-i este datorită supunere, ci numai legii exprimând sau punând în lucrare o normă juridică”¹⁵⁾. Și, după doctrina lui Duguit, norma juridică nu-i creată de legiuitor, ci numai constatată de dânsul. Această normă juridică derivă din dreptul obiectiv. Indiferent însă de modul cum Duguit numește acest drept, constatăm că el recunoaște existența unui drept superior, din care derivă normele juridice; că aceste norme — reguli de drept — nu pot fi contrare dreptului obiectiv.

Dreptul natural, cu toate contestațiile ce-i s'au adus și-i se mai aduc¹⁶⁾, se impune însă conștiinței filozofilor și juriști-

15) L. Duguit — *op. cit.*, t. III, 1923, p. 745. Vezi și vol. I, p. 33.

16) G. Ripert — *Droit naturel et positivisme juridique*, Marseille, 1918; G. Renard — *Le droit, la justice et la volonté*, Sirey, 1924; *Le droit, la justice et le bon sens*, Sirey, 1925; *Le droit, l'ordre et la raison*, Sirey, 1927; *La valeur de la loi*. G. May — *Introduction à la science du droit*, Paris. Giard et Brière, 1920; G. Jèze — *Principes généraux du droit administratif*, 3 vol. Giard et Brière, 1925—1930; R. Carré de Malberg — *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol. Sirey, 1920—1922. Pentru literatura română a se vedea M. Djuvara — *Teoria generală a dreptului*, vol. III, Bib. Pand. Rom., 1930, p. 23-24, unde se declară categoric împotriva teoriei dreptului natural. Școala vieneză pozitivistă reprezentată prin H. Kelsen și elevul său Ch. Eisenmann se declară împotriva dreptului natural. Pentru dânsii, singură jurisprudența este

lor și o stăpânește. El este cheia de boltă a filozofiei dreptului și principiile sale, izvorîte din rațiunea umană, sunt eternele suporturi creatoare ale vieții. Pentru noi, *dreptul natural este totalul de postulate, care se desprind din rațiunea umană și care se impun legiuitorului, omului politic și magistratului, ca elemente esențiale de viață.*

Necesitatea dreptului natural este resimțită azi mai mult ca oricând. Școala materialistă și școala pozitivistă au reușit să reducă concepțiile despre individ și Stat la simple unități de măsurare a raportului de forțe materiale, în care interesele economice, financiare și comerciale predomină. Lumea este văzută și judecată prin prisma acestor interese; cele mai înalte idealuri, cele mai nobile jertfe le sunt aduse acestora. Și totuși, nici o undă de învioreare, nici o scântee de viață nouă, nici o posibilitate de îndreptare a marei crize economice a Statelor moderne. Explicația este lesne de găsit: filozofii materialişti au încercat să vadă în chinurile lumii actuale numai repercusiunile unei puternice crize economice. Și s'au înșelat adânc. Ne găsim în fața celei mai formidabile crize morale a umanității, cu toate urmările ei, financiare, economice, sociale. Remediul nu poate veni dela filozofia materialistă și dela mijloacele pe care dânsa le preconizează, ci numai în reîntoarcerea la idea-

baza dreptului; juristul n'are să se ocupe decât de dreptul existent; el n'are să se preocupe de perspectivele creațiunii dreptului. Ch. Eisenmann merge și mai departe pe această cale și tăgăduiește dreptul de rezistență la opresiune, drept recunoscut de toți pozitiviști. Aceste tendințe ale școlii pozitivistice vieneze sunt aspru criticate de M. Hauriou în ultima ediție a Cursului său de drept constituțional. Hauriou vede apariția dreptului natural în marile perioade democratice: „Concepția unui drept natural a apărut, pentru întâia dată, în filozofia greacă, cu puțin înaintea de cucerirea romană; ea a trecut în jurisprudența romană, unde a domnit până la sfârșitul secolului al doilea al erei noastre. În timpul acestor secole, „civilizația antică a prezentat un îndoit caracter: deoparte, toate națiunile lumii greco-romane sunt sub regimul democratic; dealtă parte, relațiile comerțului juridic au făcut posibil syncretismul unui drept comun al națiunilor”.

Pentru Hauriou „dreptul comun al ansamblului popoarelor civilizate ale unei epoci democratice, este faptul istoric care provoacă și evoacă viziunea unui drept natural ideal”. Și acest drept natural „întocmai ca și o cometă, apare la orizont la intervale milenare, pentru a ne ilumina timp de câteva secole, apoi dispăre și ne lasă să recădem în întuneric. Nu este vina cometei, ea există mereu, dar mișcarea stării sociale ne depărtează de dânsa și nu ne readuce decât după un lung circuit” (*op. cit.*, p. 59-61).

lismul juridic, al cărui fundament se găsește în dreptul natural. Singure concepțiile acestuia sunt în stare să domine atmosfera morală și să impună oamenilor criteriul unei vieți raționale, pentruca astfel să se restabilească ordinea în umanitate¹⁷⁾.

§ 2.— Diviziunile dreptului.

SUMAR: 7. *Dreptul public și privat.* — 8. *Necesitatea acestei distincții.*
9. *Justificarea acestei distincții.*

7. — *Dreptul public și dreptul privat.* — Impărțirea dreptului în public și privat este destul de veche. Ulpian (*Digeste*, cart. I, tit. I, fr. I § 2) preciza astfel această diferențiere: „*Publicum jus est quod ad statum rei romane spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem*”. Deosebirea dintre dreptul public și privat se caracterizează prin principiile diferite care guvernează dreptul aplicabil Statului de acele ale dreptului aplicabil particularilor. Dreptul public conține totalitatea principiilor și regulilor aplicabile în raporturile dintre Stat și sușii săi, sau în raporturile dintre State; dreptul privat conține regulile aplicabile particularilor.

Diviziunea aceasta își găsește o aplicație care variază dela epocă la epocă, după diferitele faze prin care a trecut viața Statului. Ideia de drept public apare cu atât mai clară și mai puternică, cu cât Statul este mai organizat. În lumea romană, unde organizația Statului atinge o mare perfecțiune, dreptul public își găsește o importantă dezvoltare. În epoca feudală, când organizația Statului devine, dintr'una legală, una absolutistă și arbitrară, dreptul public cedează pasul dreptului privat, pentruca, în epoca modernă, posterioară revoluției franceze, el să-și reia vechiul său rol, care tinde să devină din ce în ce mai important și mai covârșitor asupra dreptului privat.

17) A se vedea lucrări recente pentru susținerea idealismului juridic W. Rathenau — *Ou va le monde?*; M. Nast — *Matérialisme et Idéalisme juridiques în Revue internationale de la théorie du droit*, 1929-30, No. 3-4. R. Bonnard — *Droit naturel et droit positif*, în aceeași revistă, 1928—1929, No. 1.

8. — **Necesitatea acestei distincții.** — Necesitatea acestei împărțiri a dreptului a apărut în mintea oamenilor în momentul când ei și-au dat seama că Statul nu poate fi tratat după aceleași reguli după care sunt tratați particularii. Prin însăși natura sa, Statul este obligat să reclame anumite privilegii pentru el, pentruca astfel să poată face față însărcinărilor cu care este investit. Actele unilaterale sau bilaterale pe care le face Statul trebuie să urmeze o ordine legală prestabilită; nerespectarea ei atrage anularea actului făcut în fraudă legii, anulare care se poate face prin singura voință a Statului. Particularii nu pot, prin singura lor voință, să anuleze actele pe care le-ar socoti ilegale sau nedrepte: ei trebuie să se adreseze în prealabil justiției, singura în drept a desface astfel de contracte. Dar Statul poate veni, pe cale de lege chiar, să-și desfacă sau restructureze angajamentele sale, atunci când interesele lui i-ar cere-o; între particulari aceasta nu-i cu putință.

Statul poate creia, pe cale de lege, anumite avantagii și prerogative pentru agenții săi: iresponsabilitatea șefului Statului, imunitatea parlamentară, iresponsabilitatea magistraților în exercițiul funcțiunii lor. Regulele aplicabile în acest caz sunt cu totul diferite de acele aplicabile celorlalți indivizi. În mod firesc deci se crează distincția dintre regulele aplicabile particularilor (dreptul civil) și cele aplicabile în raporturile Statului cu particularii, sau în raporturile dintre State (dreptul public).

9. — **Justificarea acestei distincții.** — Existența unor derogări atât de importante în folosul Statului și chiar al unor supuși ai săi, dela regulele generale aplicabile particularilor, se justifică totuși destul de ușor. Statul reprezintă interesele permanente ale indivizilor aflați pe teritoriul său; toate derogările dela dreptul comun, făcute în folosul acestui organism, au la baza lor interesul general. Statul se ridică deasupra tuturor voințelor individuale și le impune voința sa, regula de drept; prin chiar această însărcinare a sa, el trebuie să se bucure de un tratament deosebit, care să-i înlesnească posibilitatea de a-și îndeplini misiuni. Interesul general al indivizilor reclamă deci o deosebire de tratament între Stat și particulari, din punct de vedere al regulelor de aplicat; fiecare individ sacrifică o parte din personalitatea și drepturile sale în folosul Statului, altminteri n'ar fi cu putință viața organizată. Din acest sacri-

ficiu al fiecăruia în folosul interesului general, Statul își arogă dreptul de a-și crea norme diferite de conducere de cele aplicabile particularilor. Și el are nevoie de norme diferite de conducere pentruca, astfel, să fie mai descătusat, mai liber în acțiune și mai în măsură de a-și împlini rolul său. Astfel se justifică apariția dreptului public.

Dar cu această justificare putem lesne ajunge la arbitrar și la diferențe enorme între dreptul public și dreptul privat. În adevăr, care este limita sacrificiilor individuale în folosul general, sursă din care-și trage existența dreptul public? Limita aceasta este foarte greu de precizat și în orice caz variabilă după diferitele faze ale evoluției Statelor. Tendința modernă însă este ca această limită să fie fixată în texte precise, a căror garantare să fie dată în sarcina contenciosului administrativ, sau, în Constituțiile recente, și în sarcina organelor menite să controleze constituționalitatea legilor. Cu chipul acesta vom ajunge la o precizare a dreptului public, adică la o precizare și limitare a derogărilor aduse dreptului privat în avantajul Statului. Și această precizare este cu atât mai necesară cu cât aceste derogări, variind dela epocă la epocă, după autoritatea sau persuasiunea cu care Statul știe să le ceară dela supușii săi, ar face ca relațiile dintre Stat și particulari să devină nesigure și lesne schimbătoare, situație extrem de periculoasă pentru Stat, menită să-i atragă discreditul. Tendința modernă este de a se transpune în legi toate principiile dreptului public.

§ 3. — *Subdiviziunile dreptului public.*

SUMAR: 10. *Denumirea subdiviziunilor.* — 11. *Dreptul Constituțional.* — 12. *Importanța dreptului constituțional.* — 13. *Izvoarele dreptului constituțional.* — 14. *Deosebirea dintre dreptul constituțional și sociologie.* — 15. *Caracterul legilor constituționale.*

10. — *Denumirea subdiviziunilor.* — Ramura dreptului public cuprinde o serie întreagă de subdiviziuni: dreptul public general, dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul public internațional, dreptul penal, așa precum în ramura dreptului privat se cuprinde dreptul civil, procedura civilă, dreptul comercial, dreptul privat.

Dreptul public general tratează principiile generale cari guvernează materia dreptului public: el nu examinează instituțiile, ci numai principiile fundamentale care stau la baza lor; el examinează rațiunea și justificarea acestor principii și schițează idealurile de viitor ale dreptului public; el constituie filozofia dreptului public.

Această subdiviziune este în strânsă legătură cu *istoria dreptului public*, care ajută la înțelegerea instituțiilor și a principiilor cari stau la baza lor. Examinarea evoluției instituțiilor constituie elementul cel mai interesant pentru știința dreptului public; transformarea lor, lentă sau bruscă, constituie un indiciu sigur de înfățișarea pe care o va lua în viitor instituția, căci dreptul public general este chemat să taie potecă subdiviziunilor dreptului public: filozofia dreptului deschide zăările viitorului și întrevește, prin viziunea sa generală, perspectiva de viitor a instituțiilor; dreptul pozitiv vine să adâncească și să pună stăpânire pe încercările schițate de filozofia dreptului.

Dreptul administrativ se ocupă de modul de funcționare a organismului Statului, de fixarea regulilor după care diferitele servicii publice trebuie să-și împlinească însărcinarea lor, într'un cuvânt el vine să pună în aplicare și în posibilitate de a funcționa organizarea pe care în linii generale, o stabilește dreptul constituțional.

După d. prof. Paul Negulescu „Dreptul administrativ se ocupă de activitatea puterii executive, care trebuie să se exercite în limitele trase de Constituție, precum și de legile date spre complectarea și desvoltarea principiilor constituționale. De aceia s'a zis cu drept cuvânt că titlurile capitolului din dreptul administrativ se găsesc în Constituție”¹⁸⁾.

Dreptul public internațional cuprinde regulile aplicabile între diferite State. Precum oamenii trăesc, prin chiar prezența lor în societate, în relațiuni reciproce, tot astfel Statele trăesc în relațiuni unele cu altele și n'ar putea trăi altfel. Regulele după care se rezolvă conflictele dintre State sau după care se organizează relațiile reciproce, formează materia dreptului public internațional.

Dreptul penal determină principiile și fixează regulile

10 00133

18) *Tratat de drept administrativ*, ed. III, vol. I, 1925, p. 6.

după care Statul exercită acțiunea penală, cu ajutorul căreia poate face să se respecte ordinea de drept și să se restabilească ordinea socială, turburată de infractori.

11. — **Dreptul constituțional.** — Dreptul constituțional este totalul de reguli și principii după care se organizează și se guvernează un Stat. Dicey îl numește ¹⁹⁾, după expresia pe care acest cuvânt o are în Anglia „toate regulile care interesează direct sau indirect exercițiul puterii suverane în Stat”. În sfera de competență a dreptului constituțional intră deci toate regulile care fixează organele centrale ale Statului și modul lor de funcționare, precum și organele de autonomie locală. El se ocupă în special de modul de succesiune al autorității suverane, de modul de desemnare a puterii legiuitoare, organizarea și prerogativele puterii judecătorești, organizarea puterii executive, răspunderea ministerială, răspunderea Statului, supremația constituțională, organizarea puterii constituante.

Dreptul constituțional se grupează în marea ramură a dreptului public. El este partea cea mai interesantă a acestei ramuri, menită să imprime dreptului public caracterul său.

După unii publiciști, dreptul constituțional ar fi totalul regulilor cuprinse în documentul numit „constituție”, fără nici o distincție asupra naturii acestor prescripții. Ori, această idee nu este exactă, nu numai pentru țări ca Anglia, cari n’au propriu zis o Constituție scrisă, unde majoriattea legilor constituționale este fixată de tradiție și obicei, dar chiar pentru țări ca Statele-Unite, unde regulile înscrise în Constituție dobândesc valoare obligatorie numai după ce-au fost recunoscute de justiție ca având o astfel de autoritate. Dar, dacă Anglia și Statele Unite sunt, din acest punct de vedere, țări excepționale, totuși ideea unui drept constituțional, în afară de regulile înscrise în Constituție, apare azi pretutindeni ca netăgădită. O serie întreagă de principii, în special în Constituțiile care excelează prin scurtime, nu se găsesc înscrise în texte formale; dreptul constituțional se ocupă însă și de dânsese, le examinează și formulează judecăți asupra lor. Hauriou încearcă să vadă existența unei legitimități constituționale, adică a unei ordini constituționale, superioare Constituției și neînscrise în ea, având

28866 / 67

19) *Introduction à l'étude de droit constitutionnel.*

totuși valoare de lege constituțională și putând fi recunoscută ca atare de justiție. Nu se poate deci susține că dreptul constituțional este numai acela care se găsește înscris în Constituție ci, așa cum am arătat, toate regulele care prezidează la organizarea și funcționarea Statului.

12. — **Importanța dreptului constituțional.** — Dreptul constituțional este pârghia pe care se înalță întreaga viață a Statului. El determină structura Statului, organizează și protejează viața individuală. El influențează toate celelalte diviziuni ale dreptului public, le determină caracteristica, le fixează cadrul de dezvoltare. Dreptul administrativ nu este altceva decât punerea în aplicare a principiilor trasate de el; dreptul penal este în strânsă legătură cu dreptul constituțional, deoarece vechiul principiu *nulla poena sine lege*, a devenit principiu constituțional. Și o serie întreagă de alte dispoziții cu caracter penal se găsesc înscrise în Constituție. Caracterul represiunii penale este stabilit de Constituție, care prohibă pedeapsa cu moartea, autorizând existența ei numai în vremuri de războiu. Dreptul civil este și dânsul influențat de dreptul constituțional. Principiile organizării proprietății și garanțiile ei se găsesc înscrise în Constituție; regimul politic al unei țări (aristocrație sau democrație), regim determinat de Constituție, va avea o influență hotărâtoare asupra dreptului civil al unui Stat. Regimul proprietății, al succesiunii, al familiei, vor fi influențate și determinate de regimul politic stabilit de dreptul constituțional. Dreptul public internațional este și dânsul influențat, deoarece declararea războiului sau încheerea păcii și a tratatelor internaționale, sunt chestiuni înscrise în Constituție și determinate de dânsa.

Dreptul constituțional, prin natura sa, stăpânește întreaga ramură a dreptului public și privat. El își trage puterile lui de viață din filozofia dreptului și însuflețește, influențează și determină întreaga structură a dreptului. El se înalță în lumea dreptului ca un strălucitor astru, care stăpânește mișcarea tuturor și le călăuzește calea. El determină atitudinea și natura tuturor celorlalte subdiviziuni ale dreptului.

13. — **Izvoarele dreptului constituțional.** — Istoria popoarelor ne arată că umanitatea a trecut prin diferite faze de civilizație și că formele vieții de Stat au evoluat dela epocă la epocă, fie prin transformări lente, fie prin brusce sguduirii.

Istoria acestei evoluții este izvorul cel mai interesant din care se poate inspira dreptul constituțional. Viața trăită a popoarelor, experiența îngrămădită zi de zi, este icoana vie a realităților de care dreptul constituțional trebuie să țină seama, pentruca la lumina lor să examineze instituțiile prezente și să schițeze instituțiile viitorului. Istoria oferă cel mai larg câmp pentru cercetarea diferitelor instituții; interesul acestui studiu este cu atât mai mare cu cât el oferă experiență trăită, realizări înfăptuite, asupra cărora se poate formula o judecată²⁰⁾.

Dar istoria trebuie să fie ajutată, în comentarea datelor pe care dânsa le furnizează, de speculația filozofică, chemată să interprete și să critice datele istoriei. Filozofia este aceia care examinând faptele date de istorie, reușește să le distingă, să le claseze și să formuleze, de la cazuri concrete, reguli generale de viață. Filozofia vine să depersonalizeze faptele, să le ridice la înălțimea abstracțiunii și să le examineze prin această prismă.

O preocupare constantă a filozofiei este aceia de a „statornici care este rostul omului pe lume și care este valoarea formelor cu care se îngrădesc oamenii pentru a face viața posibilă. La câte reflexiuni n'a dat naștere sclavia, sau dreptul Statului de a pedepsi, sau dreptul de *imperium* al șefului Statului. Existența și rațiunea însăși de a fi a Statului erau discutate. Filozofia vine să găsească justificare sau să critice toate acestei instituții. Ea le examinează din punct de vedere al rațiunii de a fi a omului. Instituțiile explicate științificește și justificate de filozofie își au o durabilitate asigurată, fiindcă fundamentul lor este un fundament moral. Filozofia colaborează cu istoria și ambele servesc drept cel mai important izvor al dreptului constituțional.

Un al doilea izvor, tot așa de important ca și acesta, este acela al constituțiilor scrise. Diferitele concepțiuni preconizate de filozofie au fost îmbrățișate de conducătorii politici ai Statelor și transformate în texte concrete de lege. Realizările din diferitele constituții ale trecutului servesc drept cel mai bun ma-

20) „Pentru istoric, ideile și principiile sunt simple produse, produse naturale, inevitabile, fatale, ale evoluției conștiinței generale a umanității; ele i se oferă ca și organismele vii naturalistului; el le cercetează origina, le descrie formația, le expune desvoltarea” (Joseph-Barthélemy în Prefață la ed. VI a Elementelor de drept constituțional de A. Esmein).

terial, drept cea mai bună sursă pentru dreptul constituțional.

Constituțiile prezente sunt însă izvorul cel mai important al dreptului constituțional, căci ele reprezintă instituții pozitive, care trebuiesc examinate la lumina judecăților formulate de filozofie. Dreptul constituțional se sprijină deci în chip firesc pe aceste legi pozitive, creindu-și devenirile sale cu ajutorul istoriei și al filozofiei.

Tot ca sursă a dreptul constituțional trebuie să considerăm, în țările cari n'au Constituție scrisă, sau cari, ca Anglia, alături de dreptul scris, au o serie de reguli de drept nescris, tradițiile și practicile constituționale, păstrate din epocă în epocă, pe care Dicey le numește „convenții constituționale” și care se compun „din maxime sau practice cari, deși putând să servească de reguli de conduită obișnuită coroanei, miniștrilor și celorlalte persoane supuse Constituției, nu sunt legi, în sensul strict al cuvântului”. Un exemplu de „convenție constituțională” este dat în cazul când „guvernul demisionează atunci când a pierdut încrederea Camerii Comunelor, sau în practica formulată astfel: „atunci când Camera Inaltă deliberează ca Instanță de apel, numai lorzii legiști (*law lords*) pot lua parte la deliberări”²¹).

Aceste „convenții constituționale” nu sunt în mod obligatoriu legi nescrise și nu trebuiesc confundate cu dreptul nescris. Ele pot consta și din o serie de dispoziții de legi scrise, care, în practică, să fi dobândit valoare constituțională. Toate aceste dispoziții servesc și ele de sursă a dreptului constituțional.

Dreptul constituțional are nevoie, pentru a formula judecăți asupra instituțiilor ce organizează, să-și înfățișeze perioade mai lungi de evoluție și să examineze aceiași instituție în medii și la popoare diferite. Pentru dreptul constituțional nu există frontiere. Instituțiile trebuiesc examinate în generalitatea manifestărilor lor la diferite popoare și nu în particularitatea cu care ele apar la un anumit popor. „Instituțiile juridice nu trebuiesc considerate aparte, ca piese deosebite; trebuie să le considerăm în ansamblul sistemului din care fac parte”²²).

Studiul instituțiilor similare la alte popoare deschide ori-

21) Dicey, *op. cit.*, p. 23.

22) A. de Lapradelle, *Cours de droit constitutionnel*, 1912, p. 9.

zonturi noi științei dreptului constituțional. Arătând desvoltările și formele pe care le-au luat diverse instituții, rezultatele ce-au dat în diferite mediuri, face cu putință înțelegerea instituțiilor și a rolului lor. D. de Lapradelle, ocupându-se de dreptul comparat ca izvor al dreptului constituțional, spunea: „Nu este vorba aici de a pune față în față constituțiile a diferite țări, pentru a găsi Statul ideal, guvernul perfect, constituția model. Statul ideal e tot așa de adevărat ca și omul în sine: formele de guvern variază după temperamentul guvernaților; constituțiile sunt rezultatele istoriei și nu opere ale spiritului. Urcându-ne în trecutul istoriei noastre naționale, privind dincolo de frontierele noastre, vom avea un singur scop: știință pentru știință; a compara pentru a înțelege și nu pentru a reforma”.

Dacă pentru Franța studiul dreptului comparat prezintă un atât de viu interes, pentru dreptul nostru constituțional el devine cu atât mai indispensabil cu cât, în materie constituțională, țara noastră n'are tradiție prea lungă, iar toate legile constituționale au fost importate pedeantregul, fără să se țină socoteală de tradiția, de mentalitatea, de mediul și felul de viață al poporului nostru. Un Stat organizat pe baze agrare, ducându-și viața pașnică, cu singura preocupare a relației dintre om și pământ, se vede deodată dotat cu o constituție considerată ca cea mai înaintată pentru popoarele care se bucurau de o lungă tradiție constituțională, dobândită prin lupte îndelungate și grele jertfe. Rezultatul instituțiilor răsădite în acest mediu nu poate fi apreciat la justa lui valoare: va trebui să trecem hotarele, pentru a examina aceleași instituții în alte mediuri, singurul mijloc de a ne forma o idee asupra instituției și de a ști dacă, în mediul acesta specific, ele trebuiesc menținute sau transformate. De multe ori instituțiile, prin rezistența lor, își creiază mediul necesar; alteori mediul este mai puternic decât noul organism și-l învinge, făcându-l să dispară. În aceste împrejurări se înțelege lesne interesul pe care-l prezintă, în special pentru noi, studiul dreptului comparat.

Desigur, nu vom examina istoria evoluției constituționale și a principalelor instituții decât la popoarele cari, prin tradiția lor constituțională și prin însemnătatea instituțiilor lor, au marcat o etapă importantă în istoria constituțională. Vom examina în special instituțiile desvoltate în „mediul francez”, în „mediul englez” și în „mediul american”. Sunt țările cari au avut cea

dintâi desvoltare constituțională și cea mai vastă experimentare în această privință. De un „mediu german” nu se poate vorbi, deoarece acesta n'a cunoscut o viață constituțională, în sensul strict al cuvântului. Totuși, vom examina adesea înstituțiile „mediului german”, fiindcă ele ne vor prezenta particularități deosebite de interesante, vrednice de atenția noastră. O parte importantă a studiului nostru va fi rezervată instituțiilor din statele vecine nouă, cu mediu de experimentare mai apropiat de al nostru.

Vom examina instituțiile similare ale altor popoare, nu numai pentru a ști, cum o făcea Lapradelle, ci pentru a compara și a putea astfel judeca instituțiile noastre. Progresul unei țări stă în valoarea instituțiilor ei; valoarea instituțiilor depinde în cel mai înalt grad de încrederea pe care o au în ele cetățenii. Când guvernării constată că același instituții, în alte țări, dau rezultate bune, desigur, ei vor trebui să caute motivele neajunsurilor nu în instituții, ci în alte cauze specifice. Dacă lucrul acesta este adevărat pentru orice popor, el este cu atât mai adevărat pentru poporul nostru, care are de tras atâtea învățăminte din studiul dreptului comparat²³). Acum se pune bazele organizării noastre ca Stat constituțional; importanța problemelor care se ridică este covârșitoare; de fericita lor rezolvare depinde viitorul însăși al nației.

14. — Deosebirea între dreptul constituțional și Sociologie. — Dreptul constituțional nu trebuie confundat cu *Sociologia*, care, în parte studiază aceleași instituții ca și dânsul, dar privite din alt punct de vedere. Sociologia este o știință naturală, care are drept scop să descopere legile naturale după care se formează, se organizează, se desvoltă și pier societățile omenești. Ea exa-

23) „Pentru istoric, principiile care trebuie să-i fixeze atenția și merită analiza sunt cele în favoarea cărora s'a produs adesiunea sentimentului universal. Aceste principii odată desprinse, istoricul le supune probei conștiinței sale individuale; numai în ultimul loc va încerca să împărtășească cititorului părerea sa particulară. În primul rând observația, mărturia bunului simț al autorului apoi, apelul la bun simț al cititorului înfățișat, acestea sunt, îmi pare, trăsăturile metodei istorice aplicate dreptului constituțional” (J. Barthélemy, Prefață citată). Iar mai departe: „Idealul metodei istorice este critica instituțiilor prin rezultatele lor, definiția influenței pe care ele au exercitat-o asupra prosperității libertății, ordinii, liniștei națiunii: nu se poate drept constituțional fără istorie politică”.

minează formațiunea Statelor și a guvernelor nu din punct de vedere juridic sau istoric, ci din punct de vedere organic. Istoria, desigur, este unul din elementele de bază ale Sociologiei.

Dreptul constituțional, dimpotrivă, examinează Statul și guvernul ajuns într'o anumită formă juridică, rezultat al evoluției, al tradiției și obiceiului. Dreptul constituțional examinând faptele, desprinde spiritul lor juridic și principiile fundamentale care le guvernează; el trage de aici consecințele sale juridice. Pe când Sociologia studiază din punct de vedere organic evoluția instituțiilor, dreptul constituțional, întemeindu-se pe realitatea faptelor date, le transpune în formă abstractă, formulează judecăți și creiază reguli de viață.

Esmein schițează astfel diferența dintre dreptul constituțional și sociologie: „*Sociologia*, care este o știință naturală, are drept scop să descopere și să desprindă legile naturale după care se formează, se organizează, se dezvoltă și se descompun Societățile omenesti. Ea cuprinde în mod necesar formarea Statelor și a guvernelor, nu în întâmplările lor istorice, ci în evoluția lor organică; și deși tânără încă, a dat rezultate importante. *Dreptul constituțional*, care este o știință juridică, are un cu totul alt scop. El ia un Stat sau un guvern, ajuns într'o formă determinată, pe care a fixat-o obiceiul sau legislația: îi desprinde spiritul și principiile fundamentale, din care trage consecințele; construiește astfel sistemul logic și juridic. Dar dacă dreptul constituțional astfel înțeles nu-i Sociologia, istoria dreptului constituțional la un popor și mai ales istoria comparată a dreptului constituțional la diferitele popoare, sunt incontestabil, unul din mijloacele cele mai sigure ale Sociologiei, unul din acele care-i permite cel mai eficace să desprindă legile naturale după care evoluează Statele și guvernele”²⁴).

15. — **Caracterul legilor constituționale.** — Origina și menirea dreptului constituțional ne dă indicația naturii legilor sale. Având o chemare atât de importantă și fiind menită să hotărască existența însăși a Statului, este firesc ca aceste legi, denumite *legi fundamentale*, să aibă un caracter deosebit de al celorlalte legi, atât prin modul lor de formațiune, cât și prin modul

24) Elements de droit constitutionnel français et comparée, VIII-e edit., 1927, I, p. 41.

în care pot fi schimbate. Ca unele ce sunt menite să traseze liniile generale de conducere și organizare, ca unele ce prin ființa lor influențează toate celelalte ramuri ale dreptului, este firesc ca stabilirea lor să se facă cu anumite garanții deosibite și de o autoritate special investită, iar puterea lor să fie mai mare decât a legilor obișnuite. Nici o lege nu este eternă și nici o lege nu este stabilită pentru un timp anumit; legiuitorul de azi nu poate să împiedece opera legiuitorului de mâine. Acest lucru este adevărat și pentru legile constituționale, cu singura deosebire însă că acestea fiind socotite legi fundamentale, instituirea și modificarea lor se face cu mai multe precauțiuni ²⁵⁾.

25) D-l Prof. Anibal Teodorescu în *Tratatul său de drept administrativ*, vol. I, 1929, p. 11, nota 2, consideră drept legi constituționale toate acele legi care corespund unor imperative constituționale și care sunt făcute în satisfacerea unor cerințe pozitive ale Constituției. D-sa se exprimă categoric în această privință:

„Noi am atribuit acest caracter legilor cari corespund unor imperative constituționale și care sunt făcute deci spre a se satisface cerințele unor texte pozitive din Constituțiune. Prin *forma* lor ele sunt tot legi ordinare și deci pot fi modificate sau abrogate în acelaș mod ca și legile ordinare. Prin *fondul* lor aceste legi au ca punct de plecare un principiu sau un text constituțional. De aici urmează că ele nu pot fi modificate *oricum* ci numai cu paza acelor principii constituționale, cari le-au motivat aparițiunea; și că nu pot fi abrogate pur și simplu, ci numai înlocuindu-le cu alte legi, cari să porceadă dela aceleași principii.

„Acest înțeles ni s'a părut cel mai potrivit cu starea actuală a dreptului nostru public“.

Examinând cu atenție această părere a d. prof. Teodorescu, desprindem următoarele idei :

a) *Legi constituționale* sunt acele legi făcute în satisfacerea unui text al Constituției;

c) Prin *fondul* lor aceste legi au ca punct de plecare un principiu sau un text constituțional.

Din aceste constatări rezultă :

a) Aceste legi nu pot fi modificate *oricum* ci numai cu paza acelor principii constituționale, cari le-au motivat aparițiunea;

b) Ele nu pot fi abrogate pur și simplu, ci numai înlocuindu-le cu alte legi, cari să porceadă dela aceleași principii.

Construcțiunea juridică a d. prof. Teodorescu își găsește o singură explicație, aceia că D-sa este animat, ca și toți oamenii de știință, de dorința de stabilizare a instituțiilor noastre politice și administrative. Mania de legiferare care este azi criteriul de socotire a activității guvernelor, abrogarea pe plano a legilor făcute de un guvern anterior, sunt relele cele mai grave de cari suferă

Ele dobîndesc, prin faptul acesta, un caracter special, de legi superioare, cari nu pot fi modificate de legile ordinare :acestea trebuie să li se subordoneze lor. Și în cazul când o lege ordinară ar înfrînge o dispoziție a Constituției sau a unei legi constituționale, legea ordinară trebuie să se plece în fața legii constituționale. Constituțiile modern încep să înscrie mijloace prin care să se poată garanta supremația legilor constituționale asupra celor ordinare.

Această idee nu este însă exactă pentru toate constituțiile: sunt constituții cari pot fi modificate prin orice lege ordinară; nici o deosebire nu există între legea constituțională și legea ordinară. Acesta este cazul constituțiilor *flexibile*, cum sunt *Statutul* italian sau legile constituționale engleze, spre deosebire de constituțiile *rigide*, ale căror dispoziții nu pot fi modificate decât cu respectul unor anumite forme. Sunt însă unele țări care deși au Constituție de tip rigid, totuși, nu cunosc în practică o deosebire între legile constituționale și cele ordinare: deși ca formă ele sunt complect diferite, totuși, în aplicațiunea judecătorească nu se cunoaște nici un mijloc pentru a se garanta celor dintâi o superioritate. Acesta este cazul Franței. Legile constituționale se bucură aici numai de o superioritate teoretică, morală, sancționate din punct de vedere politic.

La noi s'a recunoscut legilor constituționale o superioritate nu numai morală, dar chiar pozitivă: controlul constituționalității legilor dat în căderea puterii judecătorești. Superioritatea legilor constituționale, negarantată însă cu o sancțiune jude-

dreptul nostru public. Numai așa se justifică teoria d-lui prof. Teodorescu. Căci chiar D-sa recunoaște că aceste legi pot fi modificate sau abrogate. În forma lor, ca legile ordinare. Din punct de vedere al fondului însă, ele n'ar putea fi modificate decât după anumite principii, arătate mai sus. Dar nerespectarea acestor principii nu este sancționată; legiuitorului nu-i se impune decât o simplă sancțiune morală. D. Prof. Teodorescu nu ne spune dacă legile acestea constituționale, modificate în formă ca simple legi ordinare, dar în fond fără respectul principiilor preconizate de D-sa, ar putea fi declarate neconstituționale de Inalta Curte, așa cum în Statele-Unite au fost declarate neconstituționale amendamentele la Constituție, pe considerația că contraveneau spiritului constituțional, deși întruneau toate condițiile de formă cerute de Constituție. Noi credem că o atare soluție nu poate fi admisibilă și vom da denumirea de legi constituționale acelor legi cari nu pot fi modificate decât cu aceleași forme ca și Constituția (legile-agrare, legea pentru încetățenirea evreilor, etc.).

cătrească, n'are altă valoare decât aceia a unui deziderat moral. Numim legi constituționale acele legi (constituție sau legi speciale) cari sunt edictate cu garanții deosibite de a celorlalte legi și nu pot fi modificate decât cu paza anumitor formalități, spre a reprezenta cât mai exact voința națiunii, ele fiind instituite în principiu pentru o perioadă mai lungă.

§ 4. — *Dreptul interprovincial.*

SUMAR: 16. *Istoric.* — 17. *Raportul dintre dreptul interprovincial și dreptul internațional.* — 18. *Izvoarele dreptului interprovincial.* — 19. *Conflictul legilor.* — 20. *Origina sa.* — 21. *Opera lui Bartole.* — 22. *Școala statutară.* — 23. *Critica școlii statutare.* — 24. *Opera lui B. d'Argentré.* — 25. *Școala flamandă și Olandeză.* — 26. *Școala franceză din secolul XVII și XVIII.* — 27. *Caracterele dreptului interprovincial.* — 28. *Caracterele dreptului interprovincial român.* — 29. *Examinarea jurisprudenței.* — 30. *Ce legi de organizare se aplică în provinciile apilite?* — 31. *Desființarea autonomiei Ardealului.* — 32. *Critica soluției Inaltei Curți.* — 33. *Soluția problemei în Franța.* — 34. *Alte soluții jurisprudențiale.* — 35. *Conflictul legilor în timp.* — 36. *Conflictul legilor în timp și spațiu.* — 37. *Soluții similare în Alsacia și Lorena.* — 38. *Caracteristicile dreptului interprovincial.*

16. — *Istoric.* — De o bună bucată de vreme, o expresie nouă, dreptul *interprovincial*, este asidu întrebuințată de juriști. Expresia aceasta se referă în adevăr la o chestie nouă, sau este numai o reluare a unei vechi manifestări a dreptului, iată problema primă care ne preocupă.

Dreptul interprovincial este în adevăr pentru noi, o expresie recentă, reapărută acum, după războiu, dar referindu-se la o problemă mai veche, cunoscută în toate timpurile de juriști sub denumirea de *conflictul legilor*.

Juriștii moderni, spirite generalizatoare, au socotit că această expresie de conflict a legilor, este puțin cam învechită și că este locul a fi reîntinerită printr'o expresie nouă, care să conțină poate ceva mai mult decât expresia veche.

După părerea acestor juriști, *dreptul interprovincial* ar fi acel drept, nou ca conținut, ce se naște din conflictul între legile diferite a două sau mai multe provincii ale aceleiaș țări.

Fiindcă această ramură nouă de drept apare între hotărârile unui singur Stat, juriștii au socotit că vechea expresie de

conflict al legilor devine improprie în acest caz și că este locul a se crea o expresie nouă, care să sintetizeze noua stare de lucruri, care să denumească noua creațiune juridică.

Dreptul interprovincial este deci dreptul care se creiază din conflictul legilor existente în diferitele provincii ale aceluiaș Stat.

Ne găsim în fața vechii probleme a conflictului legilor — sintetizată cu o denumire nouă, tocmai din cauza particularității conflictului între hotarele aceleiași țări, denumire pe care o întâlnim, nu sub formă generală, chiar în secolul XIII

17. — Raportul dintre dreptul interprovincial și dreptul internațional. — Ceiace a determinat pe juriști să recurgă la această denumire nouă, a fost faptul, surprinzător pentru dânșii, că un conflict între legile diferitelor provincii este posibil să nască în interiorul aceleiași țări. Până acum știau că astfel de conflicte se nasc numai între legiurile diferitelor țări și că acest conflict a dat naștere unei ramuri deosebite de drept, *dreptul internațional, public sau privat*. „Dreptul internațional privat s'a născut din dezvoltarea luată de relațiile de ordin privat între diferitele popoare”²⁵⁾.

În toate timpurile și la toate popoarele a existat această știință. Chiar cea mai îndepărtată antichitate o cunoaște, sub forma conflictelor care se nășteau între diferitele populații situate pe teritorii diferite²⁶⁾.

Dar, mai mult decât atât. Dreptul internațional privat, sub forma mai particulară de drept interprovincial, nu este o creație proprie a urmărilor războiului actual, ci a existat cu mult înainte în Statele federale, și la începutul formării Statelor, în secolul XIII—XV. Este adevărat că, din punct de vedere al situației juridice, Statele federale se deosebesc de Statele de azi, în cari apare dreptul interprovincial: privită chestia în genere însă; putem găsi aici germenii și ai dreptului internațional privat și ai dreptului interprovincial.

18. — Izvoarele dreptului interprovincial. — Dreptul interprovincial își găsește existența la noi în trei cauze deopotrivă de puternice :

25) A. Pillet — *Traité pratique de droit international privé*; t. I, ed. 1923, p. 1. Vezi în acelaș sens și P. Missir, Curs litografiat.

26) A. Pillet — *loc. cit.*

a) Greutatea de a transforma deodată, prin lege, o întregă concepție și mentalitate de viață umană. În adevăr, legile nu sunt altceva, sau nu trebuie să fie, decât expresia juridică a vieții popoarelor. Ele sunt corolarul întregii activități umane după un teritoriu dat, sunt imaginea concretă a sufletului celor cărora li se aplică. Sunt deci motive serioase de ordin etnic și psihologic, care determină și constrânge pe legiuitor să nu modifice deodată și radical, legiuirea existentă a unei populații²⁷). Spiritul conservator al popoarelor se opune la aceasta

b) Tradiția și mândria personală, aducând după sine *ideiu regionalistă*, se opun deasemeni la modificare, în sensul unificării legislației. Fiecare grupare umană, constituită în hotare etnice, poate avea o personalitate de sine stătătoare, care să nu vrea să abzică în fața personalității Statului cu care se întregeste. Acesta e cazul nostru, al Franței și Italiei. Provinciile ce-au întregit patria — și nu atât provinciile, adică populația, cât mai ales elementele conducătoare — socotesc că ar fi o abzicere dela întreaga lor tradiție, dacă ar primi așa, pe deantregul, legiurile vechiului regat²⁸). În fața acestei situații le-

27) Aceasta a fost unul din motivele determinante pentru care atât legiuitorul nostru, cât și cel francez, sârb, cehoslovac și polon, deși și-au reîntregit Statul, au fost totuși obligați să mențină legiurile existente la diferite populații ce reveneau Statului de origină. La noi, această dispoziție și-a găsit aplicare și în textul Constituției, care, prin art. 137 dispune că până la unificare, legile locale rămân în vigoare. În Franța, abia prin legea din 1 Ianuarie 1924 s'a extins codul civil în Alsacia și Lorena, pe timp de 10 ani, cu titlu de încercare.

28) Impotrivirea de a primi legile de unificare nu se manifestă numai atunci când este vorba de a se introduce marile legiuri, ci și atunci când e vorba de a introduce dispoziții de mai mică importanță. Este recentă amintirea campaniei dusă împotriva introducerii corpului de portărei în Bucovina și Transilvania. Dânsule ar voi o unificare, dar această unificare să se facă luându-se de bază legiurile locale din aceste provincii. Fără a discuta această chestie aici, ținem de pe acum să spunem că legiurile locale, în afară că sunt foarte vechi și foarte defectuoase, nu sunt expresia vieții poporului român, ci sunt o creațiune străină de sufletul acestui popor, menite — din punct de vedere economic ca și politic — să-l subjuge fostelor popoare dominante. Se poate mândri poporul român din aceste ținuturi că este făuritorul unei legislații naționale? Neapărat că nu. Într'un singur domeniu, în materia aceasta, poporul român din aceste provincii a creat, în domeniul *obiceiului*. Dar tocmai aici există cea mai perfectă asemănare, ca fond, între populația română din diferite ținuturi.

giuitorul nostru s'a văzut nevoit să amâne unificarea până ce se va revizui întreaga legislație și pune de acord cu cerințele vremii, cu tradițiile și viața juridică a diferitelor regiuni.

Desigur, din punct de vedere tehnic, calea adoptată de legiuitorul român este cea mai recomandabilă. Ea a fost adoptată și de Italia, care și acum lucrează, cu aceleași greutateți ca și noi, la opera de unificare a legislației. Dar din punct de vedere practic și național este, după părerea noastră, calea cea mai greșită și mai periculoasă. Franța a observat la timp acest lucru și printr'un act de eroism, demn de admirat, a impus Alsaciei și Lorenei, cu titlu de încercare, este adevărat, și abia dela 1924, legislația civilă a Franței.

Am spus că sistemul adoptat de noi este și greșit și periculos, din punct de vedere al intereselor superioare ale țării. Orice s'ar spune, unitatea suferă foarte mult din cauză că judecătorii din diferite provincii, rezolvind conflictele dintre particulari în numele legii, care reprezintă aici persoana superioară a Statului, se pronunță în chipuri deosebite, după regiuni. Cel fel de Stat unitar este acela când un testament, de exemplu, care conține o substituție fideicomisară, este valabil în Basarabia, Bucovina și Ardeal, pe când el este anulat în vechiul Regat, pe baza art. 803 cod. civ. Și câte exemple de asemenea natură s'ar putea aduce.

c) Al treilea element hotărâtor în opera de unificare, este greutatea, din punct de vedere tehnic și juridic, pe care o comportă această lucrare. Opera de revedere a legilor, de punere în acord cu cerințele vieții, este o operă enorm de grea, care are nevoie de elemente de primul rang, de talente desăvârșite și de oameni de concepție largă. Pentru noi, sistemul nenorocit al comisiilor este o adevărată plagă și una din cauzele de seamă ale întârzierii operii de unificare. Comisia nu va putea face niciodată operă serioasă și operă de concepție. Preferăm ca, în locul unei comisii, să avem opera unui singur om, chiar greșită în unele puncte.

Comisia este o creație a vremurilor de prefaceri, atunci când apar la suprafață elemente dubioase și nepregătite, lipsite de curajul de a-și lua răspunderea personală; comisia denotă și starea scăzută a nivelului intelectual, lipsa personalităților de seamă, plăcerea de a lucra în anonim. Operă serioasă de legiferare nu poate face decât concepția unui singur om; ex-

ceptii se admit numai atunci când personalități de seamă, unite perfect sufletește și intelectualicește, înțeleg să colaboreze fără distincție la opera comună.

19. — **Conflictul legilor.** — Se cuvine ca, înainte de a înfățișa aspectul modern al conflictului legilor și a desprinde sugestiile de viitor, să ne înfățișăm acest conflict la lumina secolilor trecuți, pentru că metoda istorică ni se pare cea mai sigură pentru a putea ajunge la rezultate certe.

Conflictul legilor este o expresie veche, care apare odată cu ideea formării Statelor. În chip necesar, — legile sunt expresia și opera suveranității naționale a unui teritoriu dat ²⁹⁾. Suveranitatea, exercitată pe un teritoriu anumit, — și acest teritoriu formează și dânsul o condiție esențială — îmbracă denumirea de Stat.

Statele, evident, se au între dânsle în chip independent: legile, opera suveranității acestor State, ar trebui să fie și dânsle strict limitate în marginile aceluiaș Stat. Relațiile dintre State însă, și legăturile cari se stabilesc între supușii diferitelor State, au dat naștere unei doctrine speciale, menită să asigure ordinea națională, doctrina *întrepătrunderii diverselor legi teritoriale*.

În interesul stabilității relațiilor dintre oameni, în interesul menținerii ordinii naționale și internaționale, Statele au hotărât să renunțe la o parte din personalitatea lor, admitând, sub rezerva principiului reciprocității, ca legile altui Stat să pătrundă și să-și găsească aplicație pe teritoriul statului lor. Dar această pătrundere a legilor, explicată prin faptul că anumite legi ale Statului nostru, sp. ex. înțeleg să urmeze pe un Român și dincolo de hotare, ori unde ar merge, a putut să vină în conflict cu legile Statului pe teritoriul căruia se găsea Românul. Această întrepătrundere reciprocă a legilor, această ciocnire între diferitele principii de drept, am arătat că a fost denumită *conflict al legilor*.

Pentru a putea rezolvi acest *conflict al legilor*, juriștii au elaborat numeroase teorii de drept, a căror origină se urcă până în evul mediu. Iată un Român, care merge să cumpere mărfuri din Cehoslovacia, încheie contracte acolo și se întoarce

29) M. Planiol — *Traité de Droit civil*, t. I, edit. 1925, p. 78.

apoi în țară, spre a le aduce la îndeplinire. În ipoteza că executarea contractelor suferă și că va fi nevoie să se recurgă la concursul justiției, care lege se va aplica contractului de față? După cari norme de drept va fi soluționat acest diferend, presupunând, după cum se întâmplă în practică, că legile celor două State, în această privință, diferă ?

Dar, pentru noi problema se pune, așa cum am arătat, întrucâtva diferit. În interiorul aceleași țări avem regiuni cu norme de drept diferit. E o reîntoarce a timpurilor de altădată, când în aceeași țară aveam norme diferite de drept, fie drept cutumiar, fie drept scris. Această față nouă a problemei a determinat pe juriști să-i acorde denumirea de drept *interprovincial*.

20. — **Origina sa.** — Originele acestei construcții juridice se găsesc în toate Statele Evului mediu, care se ridicau dela o viață locală la o viață generală de drept. Ea apare pentru întâia oară în interiorul aceluiaș Stat, cu prilejul conflictului dintre diferitele legislații locale, în special vechile cutume³⁰⁾.

În Italia au fost studiate pentru întâia dată aceste mici conflicte locale, dela începutul secolului XIII.

Forma sub care se manifestau aceste conflicte a fost aceasta: În Italia, pe acea vreme, se găseau față în față, legile municipale sau provinciale, numite *statute*, și dreptul roman și dreptul lombard, cari conduceau țara întregă și purtau denumirea de legi³¹⁾. Dreptul interprovincial apare deci studiat pentru întâia dată în secolul XIII, sub forma conflictului dintre Statute și legi³²⁾.

Aceste teorii ale școlii italiene, au fost reluate de școala franceză, prin cei mai de seamă interpreți ai ei, *Dumoulin* și *d'Argentré*. Evident, pentru a ne ocupa de actualul drept interprovincial, socotim că este absolut necesar să aruncăm o sumară privire de total asupra lungii și laborioasei evoluții a conflictului dintre legi și statute și asupra vestitelor teorii de interpretare ce s'au emis. Numai astfel vom putea să desprin-

30) *A. Pillet* — op. cit., t. I, p. 37—41.

31) *M. Planiol* — op. cit., t. I, p. 79.

32) A se vedea o minunată și profundă dezvoltare a istoriei conflictului dintre statute și legi și a diferitelor teorii emise în *A. Lainé* — *Introduction à l'étude du droit international privé*, 1888—1892, 2 vol.

dem o normă generală de care urmează să fim călăuziți, atunci când vom avea să rezolvim un conflict de natura aceasta³³).

21. — **Opera lui Bartole.** — În Italia secolului XIII, acolo unde pe fundamentul lumii romane apuse, pe o puternică tradiție de drept, care a servit de pârghie de legătură pentru unitatea Statului roman, începe să se ridice, la sosirea curentului de mentalitate și viață nouă adus de barbari, o lume de o structură diferită, acolo a apărut pentru întâia dată acest conflict al legilor interprovinciale și tot acolo a fost studiat.

Lumea romană, după prăbușirea imperiului de apus, rămâne oarecum dezorientată. Prăbușirea imperiului reprezintă și distrugerea ideii de Stat. Niciodată, în tot decursul lumii romane, această expresie n'a suferit o înfrângere mai dureasă ca acum³⁴).

Apariția barbarilor la porțile Romei, are darul să re-deștepte, în fața pericolului, și să renască, vechea idee de Stat. Barbarii nu trebuie să ni-i închipuim sub forma îngrozitoare ce pare s'o poarte expresia în sine: Pentru lumea timpurilor de atunci, barbarii erau populațiile ce, în stare nomadă, trăiau la hotarele imperiului și care, din moment ce imperiul nu mai există, încep, atrași de splendoarea și farmecul Romei, să do-rească să ia locul stăpânirii romane.

În fața acestui pericol ideea Statului renaște iar. Ca o încoronare a acestei idei, ca o consacrare a ei, dreptul trebuia să-și orânduiască legi care să reglementeze suveranitatea în limitele Statului. Acest conflict dintre legile romane sau lom-barde și statutele locale era studiat de jurisconsulții italieni fără să se fi creiat o teorie generală în această privință, sau cel puțin anumite norme de interpretare. Singura lor normă de interpretare era găsierea celei mai bune soluții, considerată ca atare, după bunul simț și natura lucrurilor.

33) Ținem să reamintim o veche terminologie, întrebuițată de toți juriștii, și pe care o vom utiliza și noi: *statut real*, „statutum in rem”, „statutum quod disponit de rebus” era expresia care se referea la dispozițiile relative la bunuri, pe când *statutul personal*, „statutum in personam quod disponit de personarum statu, conditione et qualitate”, erau dispozițiile relative la persoane. (V. *Pillet*, loc. cit.; *Planiol*, loc. cit.).

34) *Girard*: *Droit romain*; *Mommsen* — *Histoire romaine*. Fustel de Coulanqes, etc.

Pentru întâia dată *Bartole*, (1315—1357), ridică aceste materii la rangul unei teorii de total. El se străduiește ca, ținând socoteală de interpretarea jurisconsultilor din timpul său și de toate soluțiunile cari erau în conformitate cu natura lucrurilor, să creeze un principiu unitar de interpretare, principiu care va rămâne aproape neschimbat până în secolul XVI³⁵).

Și era lesne pentru dânsul să facă acest lucru căci i se prezentau două situații de fapt în perfectă concordanță:

a) Deoparte, existența vechiului drept al străinilor la Roma, acel *Jus gentium*, care servea să reglementeze raporturile ce se creiau între diferite persoane, aparținând claselor deosebite ale populației. Mulțumită lui *Jus gentium*, conflictele care se nășteau între diversele clase sociale, erau repede rezolvate; deaceia colecția lui Iustinian este complet lipsită de texte relative la dificultățile de acest ordin.

b) De altă parte, existența unei regiuni — Italia septentrională — unde un mare număr de cetăți prospere, active, independente, legaseră între ele relații puternice, în special de ordin comercial. Rezolvirea acestor conflicte de legiuiri, obiceiuri sau statute diferite, a dat prilej dezvoltării unei teorii deosebite, cunoscută sub numele de *doctrina statutelor*³⁶

Dar *Bartole* și școala sa — postglosatorii, cum li se spunea — se deosebesc în special prin metoda ciudată pe care au urmat-o. Ocupația lor de predilecție era să comenteze glosele pe cari autorii anteriori lor le pusese deasupra textelor lui *Corpus juris*. Legea romană era pentru postglosatorii legea fundamentală, punctul lor de rezim. Această lege era luată drept fundament al raționamentului la care dânsii voiau să ajungă în soluțiile lor³⁷). „Marele respect profesat de savanții acestei epoci pentru legile romane le impunea aceste pioase ficțiuni; în realitate, ceace-i determina la aceasta erau mai degrabă anumite idei de bun simț, cum este această idee că ceiace-i conform dreptului comun poate mai ușor să fie întins decât ceiace-i special și excepțional”³⁸).

35) Petre Missir, *Cursul litografiat*, 1923.

36) A. Pillet — *Op. cit.*, vol. I, p. 23.

37) A. Pillet — *Op. cit.*, t. I, p. 25.

38) A. Pillet — *Op. cit.*, t. I, p. 25—26.

Bazată pe acest principiu școala lui Bartole și a elevului său *Balde* ia proporțiile unei adevărate școli creatoare a unei doctrine noi, doctrină ce va servi de fundament dreptului internațional privat. Este chiar după acum de remarcat acest principiu stabilit de școala italiană în materie de interpretare și deslegare a conflictului legilor: *legile cu caracter general, legile cu fond adânc uman, depășesc, prin sfera lor de aplicație, legile cu caracter special*. Aceste principii ne vor călăuzi, cum vom vedea în urmă, și atunci când vom avea să ne ocupăm de dreptul interprovincial.

22. — Școala statutară. — Dar școala italiană, prezidată de Bartole, oricât are meritul de a fi pus bazele unei teorii de viitor, ca orice școală care creiază o teorie, are și lipsuri destul de multe, lipsuri ce se manifestă în special prin nepreciziunea termenilor și prin oarecare nesiguranță în generalizări. Numim școala lui Bartole școală italiană și nici decum *școală statutară*, care e creată, dimpotrivă, de *Dumoulin*. Ideia fundamentală pe care se sprijină școala lui *Dumoulin* este clasificarea statutelor. Imparte statutele în statute cari regulează forma actelor și procedura (statute ordinatoria). Acestea sunt pur teritoriale³⁹⁾, spre deosebire de statutele cari privesc persoanele și cari sunt declarate personale.

Această distincție este coloana pe care se sprijină întreaga doctrină a noii școli. Și această distincție va fi sursa unei bogate doctrine și dispute juridice, ce nu este nici azi mult mai avansată ca atunci.

Suveranitatea și teritorialitatea sunt două principii de strânsă legătură, cari par să excludă ideia întrepătrunderii. Conflictul apare atunci când o nouă suveranitate caută ca pătrunzând pe teritoriul primei, s'o înlocuiască. Cum se va deslega acest conflict? Iată problema de căpetenie ce-l preocupă pe *Dumoulin*.

Suveranitatea legii, întinzându-se pe un teritoriu dat, era un principiu de mult câștigat. *Locus regit actum*, era cea mai tipică caracterizare a sa. Dar, un principiu tot așa de important, acel al suveranității persoanei, se ridică. Statutarii, în

39) M. Planiol — *Op. cit.*, t. I, p. 80.

fața acestei situații, având a decide, se hotărăsc să împărtășească ideia statului personal.

23. — **Critica școlii statutare.** — O critică vehementă se ridică împotriva statutarilor, critică care-l determină pe *Jean Voet* să suprima statul personal.

Pentru a ști cine avea dreptate, este locul să ne dăm seama că suveranitatea personală are și dânsa un rol determinant în relațiile internaționale și ea poate foarte bine subzista, fără a se aduce vreo atingere principiului suveranității teritoriale. Relațiile internaționale au determinat prevalarea acestei reguli. Un național, ca să intre în relații cu un străin, trebuie să-și păstreze legea sa națională, fiindcă numai astfel relațiile vor lua naștere. „De îndată ce relațiile internaționale se stabilesc între particulari, suveranitatea adoptă această formă, căci esența acestor relații este ca să te poți deda lor, fără a pierde naționalitatea ⁴⁰⁾).

24. — **Opera lui B. d'Argentré.** — Jurisconsultul breton încearcă să tempereze ofensiva luată de școala statutară împotriva școlii italiene. Principiul fundamental al susținerilor sale se bazează pe *realitatea statutelor*. D'Argentré este un realist care se sforțează să limiteze aplicarea statutelor personale sau extrateritoriale. Statutele sunt făcute să se aplice înlăuntru unor hotare definite. Odată aceste hotare depășite, sfera de aplicabilitate a statutelor personale dispăre (*finitae potestatis finita est virtus*). „Intreaga sfortare a lui B. d'Argentré în această chestie tinde să arate că nu trebuiesc recunoscute ca personale decât statutele cari vizează capacitatea generală a persoanei” ⁴¹⁾).

Tot dânsul, în dorința de a face din statutele reale fundamentul unei noi doctrini, este adus să recunoască un nou tip de statute, *statutele mixte*. Oricâteori un obicei, un statut, se referă în acelaș timp la persoană și la administrarea bunurilor sale, era declarat mixt. Acest statut îmbrăca caracterul unui statut real, aplicându-i-se legea teritorială.

Contemporan cu Dumoulin și în luptă cu d'Argentré este

40) A. Pillet — *Op. cit.*, t. I, p. 41—42.

41) A. Pillet — *Op. cit.*, t. I, p. 48—49.

locul să cităm pe *Guy Coquille*, comentatorul cutumei niverneze și partizan declarat al personalității statutelor.

25. — Școala flamandă și olandeză. — Influența acestor mari jurisconșulți trebuia să se facă repede simțită și peste hotare. În adevăr, în epoca aceasta Belgia și Olanda sunt țări cari, din punct de vedere al statutelor, se aseamănă perfect de bine cu Italia septentrională a școalei italiene ⁴²⁾. Era deci un mediu prielnic, unde se puteau dezvolta în voie teoriile ce veneau din Franța.

Jurisconșulții flamanzi și olandezi, Bourgoigne, Rodenburgh, Paul și J. Voet, Stocmans, Abraham a Wesel, Auber, etc., continuară cu succes doctrina realistă a lui d'Argentré. Pentru dânșii teritorialitatea statutelor este în afară de orice discuție. Jean Voet în special admitea o singură derogare dela acest principiu, recunoscând legilor străine o anumită autoritate numai ca simplă măsură de curtoazie. Argumentarea lui Voet e următoarea: „Nimic nu împiedică un om să trăiască izolat, dar, conducându-se astfel, va pierde multiplele avantagii pe care le procură comerțul cu semenii săi. La fel, nimic n'ar putea împiedica un Stat să mențină absoluta teritorialitate a legilor sale, dar va lucra mai înțelepțește temperând puțin această rigoare, și admițând, în anumite limite, autoritatea legilor străine” ⁴³⁾.

Ca o concluzie a acestor principii, Jean Voet pune față în față aceste două reguli: *mobilia sequuntur personam*, care va face ca succesiunile să se reguleze după legea domiciliului defunctului și *locus regit actum*, care, în materie de forma actelor, se mulțumește cu observarea legii locului unde s'a făcut actul.

Aceste două idei au format și vor forma totdeauna largul câmp de dezbateri în domeniul dreptului internațional privat. Ele vor fi sursa de inspirație a viitorilor interpreți și elementul de seamă în rezolvirea conflictelor de asemenea natură.

26. — Școala franceză din secolul XVII și XVIII. — Școala realistă pare că a câștigat definitiv terenul în afară de Franța. Cu toate eforturile lui B. d'Argentré, juriștii francezi rămân

42) M. Planiol — *Op. cit.*, t. I, p. 80.

43) A. Pillet — *Op. cit.*, t. I, p. 56.

continuatorii școlii italiene și ai lui Dumoulin. Dela Chopin și Louet până la Lebrun și Laurière, toți juriștii se resimt de influența lui Dumoulin.

La începutul secolului XVIII însă, mulțumită lui *Fro-land*⁴⁴⁾ și *Boullenois*⁴⁵⁾ se creiază o doctrină de conciliere între ideile lui Dumoulin și B. d'Argentré. Cu toate acestea, chiar în această epocă, Dumoulin are fervent continuator al ideilor sale în președintele *Bouhier*⁴⁶⁾.

27. — Caracterele dreptului interprovincial. — La capătul acestei lungi evoluții — și ne oprim expres aici în preajma codului civil — putem lesne să ne dăm seama că acest conflict al legilor nu este creator al unui drept nou, ci, cel mult al unor reguli de interpretare și deslegare a acestor conflicte. Din noianul de fapte și de împrejurări juridice, viața, în meșteșugita ei întruchipare, reușește să ne desprindă anumite norme, ce sunt ridicate la rangul de lege.

Inceputurile dreptului internațional privat sau, cu alte cuvinte, conflictul legilor, nu s'a manifestat sub această formă cunoscută azi de autori și tratate. Dreptul internațional privat a început să se manifeste ca *drept interprovincial*. Relații dintre supușii diferitelor cetăți ale aceluiaș stat, dar conduse de cutume sau statute deosebite, iată origina, identică cu cea de azi, a dreptului interprovincial.

Dacă ne oprim o clipă să examinăm soluțiile luate de diferite conflicte ale legilor, ne putem da lesne seamă și putem ușor desprinde câteva caractere generale de interpretare. Conflictul între două legi s'a rezolvat întotdeauna, în linie generală, ținându-se socoteală de *umanitatea principiului legal* și *de sfera lui de întindere*. Intotdeauna, când a fost vorba să se aleagă între două legi, s'a preferit acea lege, care, prin caracterul și cuprinderea ei, avea o legătură mai intimă cu viața umană. Dar, în al doilea rând s'a ținut socoteală și de întinderea și sfera de aplicare a legii. *Excelența politică* deci și

44) Mémoire concernant la nature et la qualité de statuts, Paris, 2 vol. 1729.

45) Des statuts personnels, réels et mixtes. — Traité de la personnalité et de la réalité des lois, 1766.

46) Observations sur la Coutume du Duché de Bourgogne, 1717.

umanitatea sunt cele două principii de bază pe care le întâlnim la postglosatori și la urmașii lor.

28. — **Caracterele dreptului interprovincial român.** — Dacă revenim acum la ideia principală dela care am plecat, adică la studiul dreptului interprovincial izvorît după război, în împrejurări cunoscute, în mod firesc ajungem și aici la aceleași concluzii.

Dreptul interprovincial este o reapariție a vechiului conflict al legilor. Modul cum dânsul se repune azi în discuție este aproape identic cu cel de atunci. Dar azi, se adaugă un element nou. Lunga și interesanta desvoltare pe care a luat-o noțiunea Statului, în cele mai diferite forme ale ei, ne îndreptățește să examinăm problema dreptului interprovincial cu mai multă atenție.

Coexistența, în sânul aceluiaș Stat, a unor norme diferite de drept, diametral opuse aproape unele de altele, este una din curiozitățile pe care ni le oferă viața modernă a Statelor. În chip firesc această coexistență va duce la conflict. Viața nu poate fi îngădită în limitele teritorialității; ea pulsează oriunde capriciile cele mai variate o reclamă. Precum în vechea Franță ne găseam în fața conflictului născut între legea scrisă și cutumă, precum în actuala Franță ne găsim în fața conflictului născut între dreptul francez și cel Alsaco-Loren, tot astfel în România de azi ne găsim în fața conflictului născut între dreptul bucovinean, ardelean, și basarabean și dreptul român. Cum vom rezolvi acest conflict? Iată problema care ne preocupă.

Am văzut că în epoca medievală a statutelor, glosatorii și post-glosatorii reușesc să desprindă anumite principii de interpretare și anumite reguli după care se va rezolvi conflictul legilor. Lucrul se repetă și pentru noi aproape în aceleași condiții.

Din examinarea sumară a hotărârile jurisprudențiale ne putem da lesne seama că instanțele noastre, și în special suprema noastră Curte, au avut o atitudine clar marcată în această chestie:

a) atunci când a fost vorba de drepturi personale, instanțele noastre judecătorești și în special suprema noastră Curte s'au arătat complet realiste, menținând principiul teritorialității legilor, principiu atât de scump lui B. d'Argentré :

b) atunci când a fost vorba de chestiuni cari depășeau sfera de aplicare personală și se refereau la interesul general, jurisprudența, ținând socoteală de interesul superior al Statului, de autoritatea lui morală, de necesitatea unității lui, a făcut loc larg dreptului român, în detrimentul — cum era și firesc — al celorlalte statute.

Am putea deci spune că, cu toată dificultatea legislativă, cu toată lipsa de texte, unitatea Statului, grav amenințată, a putut fi totuși salvată întrucâtva prin opera jurisprudenței, care a căutat să creeze chiar acolo unde legea nu dispunea.

Pe noi nu ne interesează aci decât dreptul interprovincial public, adică conflictul dintre legile de drept public, aflate în diferitele provincii. Este, desigur, un non-sens menținerea unor reguli diferite de drept public, dar în fața realității faptelor suntem datori să ne plecăm și să le examinăm.

28. — Examinarea jurisprudenței. — Dreptul interprovincial a fost examinat și consacrat de instanța noastră supremă printr'o decizie tipică⁴⁷⁾ dar nerelevantă încă.

În adevăr, iată cum se prezenta problema. Un învățător din Sebeșul de Sus este trimis în fața comisiei disciplinare ce funcționa în Aredal pe baza regulamentului disciplinar întocmit de Consiliul dirigent⁴⁸⁾. Acest învățător a fost judecat în anul 1921 și pedepsit prin sentința disciplinară No. 6173, sentință rămasă definitivă. Impotriva acestei sentințe dată la 14 Iulie 1921 — deci posterior decretului lege din 4 Aprilie 1920, care desființase Consiliul dirigent — exista, conform regulamentului întocmit de acest consiliu, o singură cale de atac: revizuirea sentinței în termen de un an și numai pentru motivul descoperirii de acte noi.

47) Cas. III, 18 Mai 1925. — Vezi Considerentele în „Bucovina“, 1927. No. 6, pag. 550.

48) Se știe că, cu tot decretul-lege din 13 Decembrie 1918, prin care Transilvania și Banatul sunt unite pentru totdeauna cu Regatul, prin același decret și pe baza votului Adunării Naționale din Alba-Iulia, conducerea serviciilor publice din aceste regiuni a fost încredințată unui *Consiliu dirigent*. Acest consiliu dirigent avea și putere legislativă, putând lucra prin decrete-lege. Autonomia provizorie a Ardealului, care trebuia să dureze până la convocarea Constituantei, a încetat de fapt prin d.-lege din 4 Aprilie 1920, puterile Consiliului dirigent trecând asupra guvernului central (Vezi Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional*, 1927 p. 261—262).

După trecere de 3 ani dela această dată, învățătorul pedepsit, descoperind acte noi, cere Ministerului revizuirea procesului, pe baza legii de organizare a Ministerului de Instrucție din 1912 (Vechiul Regat), art. 52, care nu prevede nici un termen înlăuntru căruia se poate face revizuirea. După acest text revizuirea se poate face oricând se găsesc motive de revizuire din cele indicate de lege.

Ministerul admite în principiu revizuirea și-l trimite pe învățător în fața Comisiei de judecată prevăzută de legea de organizare a Ministerului, care comisie, judecând din nou afacerea, îl găsește nevinovat și-l achită.

Impotriva deciziei de achitare cu No. 15/924 a Comisiei de judecată a Ministerului, Comitetul școlar din Sebeșul de Sus declară recurs în contencios la Inalta Curte de Casație, conform legii Casației din 1912, pe motiv că Comisia de judecată a Ministerului, admitând revizuirea și achitând pe învățător, a violat autoritatea lucrului judecat și dispozițiile art. 137 din Constituția dela 1923, după care legile locale rămân în vigoare până la unificare⁴⁹⁾.

49) Decizia Inaltei Curți ridică o importantă problemă de drept. Comitetul școlar al unei școli, persoană juridică, în baza legii speciale de organizare, are calitatea și poate pune în mișcare acțiunea disciplinară împotriva unui funcționar public — un profesor al școlii de care depinde Comitetul? Și poate face acest lucru împotriva autorității școlare superioare?

Inalta Curte a examinat sumar această problemă și a ajuns la concluzia că se poate pune în mișcare acțiunea disciplinară chiar de către Comitetul școlar și chiar împotriva autorității școlare superioare.

Pentru a putea să examinăm decizia de față a Inaltei Curți, în ce privește respingerea incidentului, este necesar în prealabil să ne dăm seama de natura dreptului disciplinar și a acțiunii disciplinare.

În penal există o întregă discuție în ceiaze privește dreptul părții civile de a pune în mișcare acțiunea publică. Astfel unii autori contestă instanței penale care a achitat pe infractor, de culpabilitate, dreptul de a se pronunța asupra daunelor civile. Jurisprudența noastră a împărtășit acest mod de a vedea și l-a consacrat prin repetate decizii (Vezi Cas. II, Dec. 228/916 în *C. Jud.* 27/916; Cas. II, 1427/915 în *C. Jud.* No. 72/915, p. 594; Cas. II, Dec. 996/916 în *Juris. Rom.*, 26/918, p. 407, etc.

Impotriva acestei interpretări s'a pronunțat prof. I. Tanoviceanu (*C. Jud.* 27/916 și *Procedura penală*, ed. 1915, p. 618—628). Și motivul pe care-l dă e că art. 11 pr. penală stabilind că hotărârea achitatoare împiedică orice drum de judecată al părții civile la Tribunalele civile, partea civilă este expusă să rămână fără despăgubiri dacă instanțele corecționale nu se pronunță asupra

30. — Ce legi de organizare se aplică în provinciile alipite? — Problema deci, în întregul ei, ni se înfățișează astfel: din momentul Unirii Transilvaniei cu Vechiul Regat, sau mai exact vorbind, din momentul când se desființează autonomia Ardealului prin D.-lege din 4 Aprilie 1920, ce legi de organizare a

lor. Prin urmare, chiar în această părere a lui Tanoviceanu, partea civilă nu va avea alt drept decât a justifica pretențiile sale civile și în dovedirea acestor daune ea va putea dovedi caracterul delictuos al faptei imputată inculpatului. Partea civilă nu va putea însă să dovedească caracterul penal și delictuos al faptului, chiar în această interpretare, decât dacă se constituie parte civilă revendicând daune. Altminteri, acțiunea publică e pusă în mișcare de Parchet.

Acțiunea disciplinară diferă oare de acțiunea penală? Dreptul disciplinar își trage origina din acel *imperium* al șefului Statului, din dreptul de a comanda și a dispune (H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif.*, ed. 10, p. 68). Azi însă concepția aceasta a dreptului disciplinar s'a adaptat ideii pe care ne-o facem despre numirea unui funcționar public. Dreptul disciplinar este dreptul pe care-l are Statul, în virtutea rolului suprem ce-i este acestuia rezervat, de a cenzura actele agenților săi, ca acestea să fie conforme cu Statutul pe baza căruia a fost numit funcționarul. Dreptul disciplinar se deosebște de dreptul penal propriu zis, pentru următoarele considerații:

1° Puterea disciplinară încetează prin încetarea calității de funcționar public. De îndată ce un funcționar public pierde această calitate prin demisie, înlocuire, etc., puterea disciplinară nu-l mai poate urmări. Dreptul penal lovește și urmărește pe individ în orice situație s'ar găsi; dreptul disciplinar îl urmărește numai atâta vreme cât este funcționar public.

2° În materie disciplinară, spre deosebire de dreptul penal, pedeapsa poate fi pronunțată fără ca să fie vorba de anumite fapte precise, puse în sarcina inculpatului. Morala administrativă este mai exigentă decât legalitatea. Jurisprudența și doctrina sunt unanime în a arăta că dreptul disciplinar poate fi exercitat independent de dreptul penal. O faptă, achitată penalmente, poate fi apreciată din nou din punct de vedere administrativ și poate da naștere la o condamnare administrativă a funcționarului achitat. Vezi în această privință Cas. III, 8 Aprilie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 187; Cas. III, Dec. 29 din 13 Ian. 1926, în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 280. Vezi în ceiace privește autoritatea de lucru judecat în fața instanțelor disciplinare, Cas. III, Dec. 502 din 14 Mai 1926 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 690. În dreptul penal faptul trebuie să se încadreze perfect în textul legii spre a da loc la aplicarea pedepsii. Dreptul disciplinar spre deosebire de dreptul penal, apreciază faptele în raport cu necesitățile și exigențele serviciului și pronunță pedeapsa ținând socoteala de aceste elemente.

3° Pedeapsa penală este pronunțată de organele judecătorești, pedeapsa disciplinară e pronunțată de administrație, în multe cazuri cu concursul administrației consultative și controlată de justiția administrativă.

Tocmai din cauza acestor caracteristici ale dreptului disciplinar, el trebuie

Ministerelor se aplică în această provincie? Se aplică legile existente acolo, adică legile de organizare ale vechiului Stat ungar, sau se aplică legea de organizare a autorității centrale românești. Iată deci față în față două legi care-și dispută sfera

să fie pus în mișcare cu toată precauțiunea și cu toate măsurile de imparțialitate.

Autoritatea publică, investită cu exercițiul dreptului disciplinar, nu-l poate delega unei autorități în subordine. Este vorba de o competență, atribuită unei anume autorități și competențele nu se pot delega.

Să examinăm deci, la lumina acestor principii, speța rezolvată de Inalta Curte. Curtea noastră supremă găsește că un comitet școlar are calitatea să pună în mișcare acțiunea disciplinară împotriva unui învățător, care să-i poată atrage pedeapsa transferării.

Să examinăm care sunt, după lege, atribuțiile și rolul comitetelor școlare. Iată cum se exprimă în expunerea de motive legiuitorul dela 1919: „Prin înființarea comitetelor școlare, se realizează două scopuri de competență :

1. Unul de ordin material, creind resurse suficiente pentru întreținerea școalelor și satisfacerea nevoilor culturale ale poporului și ușurând sarcinile comunelor și ale Statului.

2. Un altul de ordin educativ, stimulând inițiativele și energiile locale și asociindu-le la operele de cultură și îndeosebi la creșterea tineretului.

Din cuprinsul art. 2 al legii de organizare a acestor comitete rezultă și mai clar că rolul lor este de a se ocupa de partea materială a întreținerii școlii. Comitetele școlare nu se pot amesteca în ce privește metoda didactică sau modul de predare al învățământului. Pentru aceasta, singura autoritate competentă, este Ministerul de instrucție. Comitetul școlar are o anumită competență, acordată pe baza unei legi și dânsul nu poate depăși această competență.

Acțiunea disciplinară nu poate fi pusă în mișcare decât de autoritatea superioară de care depinde funcționarul. Funcționarul public, numit pe baza unui Statut, va fi guvernat de regulile pe care le prevede acest Statut. Dreptul disciplinar nu poate fi delegat unei persoane morale colaboratoare a puterii publice. Singură puterea publică poate exercita acest drept.

Totuși, dacă ar fi fost admisibil, ca printr'o prea largă interpretare Curtea de Casație să treacă peste aceste principii, devine însă aproape de neînțeles cum a fost cu puțință ca Inalta Curte să admită ca să se exercite de Comitetul școlar un drept de recurs împotriva hotărârii Ministerului de a achita pe învățător. Ministerul, organ suprem al puterii disciplinare, luând avizul comisiei de judecată, achită pe învățător. Actul administrativ de achitare este atacat de o autoritate tutelată. E admisibil acest lucru?

Autoritățile tutelate n'au dreptul să atace actele autorității tutelare. Altminteri, n'ar fi posibil exercitarea controlului ierarhic și n'ar fi posibil să avem o organizare administrativă.

În cazul de față Comitetul școlar, chiar dacă ar fi un terțiu, ceiace-i inadmisibil, nu poate avea mai mari drepturi interese decât autoritatea tutelată, în speță Ministerul de Instrucție.

câmpului de aplicație? Cum vom rezolvi acest conflict și cum a fost rezolvit de instanța supremă?

Să examinăm întâi textele, cari au consfințit unirea. Ele sunt D.-lege 3631 din 11 Decembrie 1918⁵⁰⁾ devenit legea promulgată la 1 Ianuarie 1920⁵¹⁾ care consacră unirea, decretul privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania⁵²⁾ și D.-lege pentru desființarea Consiliului Dirigent⁵³⁾ împreună cu regulamentul și cu decizia privitoare la funcționarea comisiilor de descărcare a serviciilor publice din teritoriile alipite și unificarea lor cu vechiul regat⁵⁴⁾.

Din examinarea acestor texte se pot desprinde următoarele concluzii :

a) La data de 11 Decembrie 1918 ținuturile cuprinse în hotărârea Adunării-Naționale din Alba-Iulia sunt și rămân de-a pururea unite cu Regatul României. Aceste ținuturi intrând sub suveranitatea României, era firesc, drept și legal, ca legea de organizare a Statului să se întindă și asupra lor.

b) Să admitem însă că la data de 11 Decembrie 1918, unirea s'a făcut în condițiile pactului dela Alba-Iulia. Această situație de quasi autonomie a Ardealului a durat până la 4 Aprilie 1920, când atribuțiile Consiliului Dirigent trec asupra puterilor prevăzute la articolul 32 și 35 din Constituție, iar acele ale resorturilor Consiliului Dirigent trec asupra departamentelor corespunzătoare ale Guvernului Regal⁵⁵⁾.

31. — **Desființarea autonomiei Ardealului.** — La această dată de 4 Aprilie 1920, autonomia Ardealului se desființează și legile de organizare ale Statului nostru se întind deplin drept și peste

50) Publicat în *M. Oficial* No. 212 din 13 Decembrie 1918 și *Colecția Minist. Justiției*, vol. II, pag. 380.

51) Sancționată prin Inaltul D. R. No. 5451 din 31 Decembrie 1919 și publicată în *M. Oficial* No. 206 din 1 Ianuarie 1920.

52) No. 3632 din 11 Decembrie 1918, publicat în *Mon. Oficial* No. 212 din 13 Decembrie 1918.

53) No. 1462 din 2 Aprilie 1920, publicat în *Mon. Oficial* No. 4 din 4 Aprilie 1920 și *Col. Ministerului Justiției*, vol. IV, pag. 28.

54) Decretul Regal No. 1536 din 8 Aprilie 1920, publicat în *Mon. Oficial* No. 7 din 9 Aprilie 1920 și *Col. Minist. Justiției*, vol. IV, pag. 29 și 32.

55) Art. 1 din D.-Lege 1462 din 4 Aprilie 1920. Este locul să observăm, că art. 32 și 35 din vechea Constituție dela 1866 se ocupau de puterea legiuitoare și executivă.

aceste ținuturi. Socotim însă că și înainte de această dată aceste legi au avut putere legală în Ardeal și deducem acest lucru din D. L. 3682/918 privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania. Astfel, art. II al acestui decret declară că: „vor rămâne în administrația guvernului regal afacerile străine, armata, căile ferate, poștele, telegrafele, telefoanele, circulația fiduciară, vămile, împrumuturile publice și siguranța generală a Statului”.

Trebue să observăm că legea spune: „Vor rămâne în administrația guvernului”, dar nu se ocupă deloc de legea după care vor fi administrate. Chestia a venit în desbaterile Inaltei Curți, care a stabilit că administrația guvernului regal se va face după legile locale de organizare, adică după legile cari au organizat suveranitatea și existența fostului Stat Austro-Ungar⁵⁶).

Evident, chestia aceasta n'a fost pusă principial în discuție decât în câteva cazuri ce vom examina mai jos, dar rămâne un fapt cert și indiscutabil că instanța noastră supremă, având să se pronunțe asupra unor spețe de genul acesta, a admis teza după care legile de organizare ale fostului Stat Austro-Ungar au continuat să existe încă și azi în teritoriile alipite. Este juridică această teză ?

Unirea unei provincii cu o țară, prin libera voință a locuitorilor, înseamnă că populația unui teritoriu dat a renunțat la o suveranitate, pentru a trece sub scutul și egida unei alte suveranități. Intrarea sub sfera de acțiune a unei alte suveranități înseamnă acceptarea în totul a legilor organice cari conduc și organizează acea suveranitate. Nu se poate concepe ca în-

56) Vezi în sensul susținerilor noastre, Cas. III, 11 Decembrie 1926 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 330; Cas. III, 21 Ianuarie 1927 în *Pand. Săpt.* 1927, p. 586. Prin aceste decizii se stabilește că înainte de legea din 1925 de organizare a C. F. R., reprezentarea lor în justiție în Bucovina (situația e identică în toate provinciile) se făcea de procuratura de finanțe și nu de autoritatea centrală. Ca dovadă că în teritoriile alipite nu s'a aplicat dela început legea de organizare românească, avem și D. L. 1797 din 23 Aprilie 1920, publicat în *Monitorul Oficial* No. 32 din 15 Mai 1920, prin care s'a găsit necesar să se declare expres că în noile teritorii se aplică regulamentul de transport al căilor ferate române. Prin urmare, până la această dată, și în lipsă de un text expres, nu se aplică acest regulament. Vezi și Cas. II, 24 Martie 1926 în *Pand. Săpt.* 1926, p. 641.

lăuntru aceleași suveranități să existe o organizare a serviciului public pe regiuni, căci suveranitatea este egală, unitară și indivizibilă. Nu se poate concepe ca în sânul aceleași suveranități, indivizii să se bucure de drepturi diferite, după provincii. Dacă chestia mai putea fi totuși discutată în Ardeal până la data de 4 Aprilie 1920, ea nu putea fi discutată în celelalte provincii și nu putea fi discutată pentru Ardeal după acea dată.

32. — *Critica soluției Inaltei Curți.* — Să revenim acum la decizia Cas. S. III, din 18 Mai 1925. La această dată, judecând un fapt care s'a petrecut în 1924, Curtea de Casație, fără a-și pune măcar problema, ajunge la concluzia că se aplică regulamentul provizoriu și nu legea de organizare a Ministerului. Socotim că este eronată în drept această concepție a Inaltei Curți, căci din moment ce suveranitatea Statului Român s'a întins în aceste provincii, din acel moment s'au întins și legile organice cari consacră și asigură exercițiul acestei suveranități. În domeniul unei singure suveranități nu pot exista legi de organizare a două suveranități diferite.

Dar aici este locul să observăm că legile locale, cari până la unire au fost legi străine, au devenit, prin efectul unirii, naționale. Inșă problema este alta; nu pot exista în sânul unui Stat unitar două legi cari organizează suveranități diferite. Din momentul unirii, și mai exact încă dela data de 4 Aprilie 1920, suveranitatea vechiului Stat ungar a dispărut, pentru a fi consacrată în întregime suveranitatea Statului Român.

33. — *Soluția problemei în Franța.* — Cazul s'a petrecut la fel în Franța, în Alsacia și Lorena. Ori, în Franța, dela 11 Noembrie 1918, situația este la fel. Deși Alsacia și Lorena au păstrat legile lor anterioare, aceste provincii nu posedă nici o suveranitate proprie.

„Statul German din Alsacia și Lorena, a dispărut definitiv, și nimeni, credem, n'a susținut contrariul. Alsacia și Lorena n'au nici o autonomie legislativă, n'au parlament; tribunalele lor fac parte din organizarea judecătorească franceză și sunt supuse controlului Curții de Casație”⁵⁷⁾ Statul francez,

57) J.-P. Niboyet — *Le conflit des lois françaises et des lois locales d'Alsace et Lorraine* in L'introduction du droit civil français en Alsace et Lorraine, 1925, p. 135.

cu legile sale de organizare a luat loc de plin drept Statului german.

Și justificarea pe care autorii și jurisprudența franceză au dat-o acestei interpretări este următoarea :

„De altă parte, noțiunea ordinii publice, care dă greș în ceea ce privește aplicarea legilor străine, n'are să joace aici nici un rol. În adevăr, legile locale menținute, devenise chiar prin aceasta, legi franceze; ori, legile franceze nu pot fi contrare ordinii publice a altor legi franceze”⁵⁸⁾. Și autorul adaugă în notă: „Nu se va confunda cu această chestie aceea cu totul diferită, a rolului ordinii publice franceze asupra introducerii de plin drept a dreptului francez. Deși legea din 17 Octombrie 1919 menținuse în vigoare legile germane, tribunalele noastre au admis în mai multe rânduri că legea locală era abrogată tacit acolo unde era contrară *Noțiunii suveranității Franței*. Aici ordinea publică nu intervine cu privire la soluția unui conflict al legilor. Ea introduce dreptul francez în Alsacia și Lorena”⁵⁹⁾.

În Franța⁶⁰⁾, chestia a mers și mai departe încă. Chiar în materie de tratate diplomatice, Casația civilă având să se pronunțe dacă în Alsacia și Lorena se aplică tratatele germane sau cele franceze, după mai multe încercări de a evita soluția, ajunge la 9 Februarie 1925⁶¹⁾ să împărtășească punctul de vedere aproape unanim al tribunalelor franceze, în sensul că tratatele germane au dispărut și au încetat de a se aplica, odată cu dispariția suveranității Statului german, deși tratatele sunt simple convenții încheiate între state.

34. — *Alte soluții jurisprudențiale.* — Dar chiar Inalta noastră Curte, prin repetate decizii, a împărtășit acest punct de vedere. Să exemplificăm susținerile noastre.

La 24 Iunie 1925 Inalta Curte S. III⁶²⁾ ajunge la soluția

58) J.-P. Niboyet — *op. cit.*, p. 138.

59) Vezi în această privință Colmar, 2 Mai 1921, 15 Iunie și 3 Octombrie 1921 în *Rev. Jur. d'Alsace et Lorraine* 1921, p. 389, 470 și 429. Vezi și Laferrrière. — *Répertoire de droit d'Alsace et Lorraine*, la cuvântul *Séparation des Autorités*.

60) J.-P. Niboyet — *op. cit.*, p. 145—146.

61) *Gaz. Palais*, du 26 mars 1925 și Sirey, 1924, avec note Niboyet.

62) *Cas. III*, Dec. 206 din 24 Iunie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 618.

că un D.-Lege primulgat în anul 1919 avea puterea de lege și în Ardeal. Este vorba de D. L. No. 3138/919 prin care se înființează Comitetele școlare. Legea Comitetelor școlare este o lege de organizare a unui serviciu public și în conformitate cu principiile stabilite mai sus, trebuia să se aplice în întreg cuprinsul Regatului.

Motivarea Inaltei Curți se bazează pe alte considerente: „Considerând însă că în suszitul decret lege nu există nici o restricțiune în ce privește teritoriul asupra căruia ar avea putere: că deci rezultă că acest decret lege cum și regulamentul lui de aplicare, are deplină valabilitate în întreg teritoriul asupra căruia avea exercițiul suveranității Statul român în momentul când s'a aplicat, astfel are efect și se aplică și în Transilvania”.

Considerațiile Inaltei Curți sunt cu totul deosebite de principiile formulate de noi mai sus. Dacă azi ele par perfect juridice, raportate însă la starea de fapt din 1919, devin ireale, prin faptul că Consiliul Dirigent, având putere de legiferare, conf. art. 32 din Constituție, nu îngăduia ca o lege care nu era emanația sa să aibă aplicație în Ardeal⁶³). Abia dela data D. L. din 1920 legea Comitetelor școlare se putea aplica în Ardeal.

Părerea noastră este însă că această lege s'ar fi putut aplica dela început, deoarece autonomia Ardealului, așa cum a existat nu excludea unitatea organelor serviciului public și a modului lor de funcționare.

Inalta Curte, deși în complect ardelean, a dat decizia de față mai puțin preocupată de principii și mai mult însuflețită de dorința de a contribui la unificarea legislației. Singură această decizie este în conformitate cu principiile care guvernează materia.

Ajungem astfel la deciziile cari au abordat în întregime aceste principii⁶⁴).

Prin aceste decizii Inalta Curte consacră principiul că legile cari privesc siguranța Statului devin aplicabile de plano din momentul anexării teritoriilor. „Considerând că pentru le-

63) Vezi asupra autonomiei Ardealului Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional*, ed. 1927, p. 261—262.

64) Cas. S. II, 29 Ianuarie 1926 în *Pand. Săpt.* 1926 p. 550; Cas. S. III, 3 Mai 1926 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 519.

gile vechiului Regat, estinse în aplicațiunea lor în teritoriile eliberate și anume pentru cele referitoare la siguranța Statului ele devin aplicabile de plano, de îndată ce anexarea teritoriilor a avut loc, fără să mai fie nevoie de o nouă publicare a lor pentru acele teritorii”.

Nu mai este deci nevoie de o nouă publicare a acestor legi, pentrucă legea, având ființă legală în Statul originar, își întinde atotputernicia ei în noul teritoriu anexat, prin însăși efectul întinderii suveranității Statului.

Chestia rezolvată de Inalta Curte n'ar părea că reprezintă o inovație și o restabilire de principii, ci ar părea mai repede o aplicare a D. Lege de unire, care declară că siguranța Statului rămâne în administrația guvernului central. Evident, din moment ce rămâne în administrația acestui guvern, ea se va face după legile cari organizează suveranitatea Statului. Neapărat, legile cari organizau vechile suveranități, devenind legi românești, se putea susține că siguranța Statului rămăsese în administrarea guvernului central, dar că această administrație se va face după legea locală. Inalta Curte însă — și aci este meritul ei — stabilește un principiu de seamă, că suveranitatea unui Stat se întinde într'un teritoriu anexat, cu toate legile cari asigură, garantează și organizează această suveranitate.

Din înțelesul acestor decizii ale Casației se poate ajunge la concluzia — logică și justă dealminteri — că toate legile de organizare — pentrucă organizarea serviciilor publice înseamnă organizarea suveranității unui Stat — s'au întins deplin drept în nouile teritorii, odată cu întinderea hotarelor. Un hotar mutat înseamnă înlocuirea suveranității unui Stat prin suveranitatea altui Stat. Suveranitatea noului Stat nu poate lua locul vechii suveranități decât împreună cu legile care o garantează și organizează. Suveranitate fără organizare nu se poate concepe.

Aceste sunt considerațiile pentru care credem că decizia Inaltei Curți prin care s'a hotărît aplicarea legilor locale de organizare este o decizie criticabilă, asupra căreia Inalta Curte va reveni în foarte scurtă vreme.

35. — **Conflictul legilor în timp.** — Practica jurisprudențială a reușit să ne înfățișeze aspecte noi ale dreptului interprovincial, rezultate din conflictul diferitelor legi în timp. Ne găsim în fața unui conflict special, întrucât nu-i vorba de o lege

veche, care-i abrogată printr'o lege nouă, ci-i vorbă de o lege locală, care-i desființată printr'o lege generală de unificare. Numai din acest punct de vedere, acest conflict se poate încadra sub denumirea de *drept interprovincial*.

Pentru instanțele noastre de judecată problema care se pune era aceia de a ști care este întinderea vechilor legi locale și întrucât aceste legi locale sunt modificate sau abrogate prin legea generală de unificare. Și jurisprudența aceasta, în considerentele sale, trebuia să țină seama, pedeparte, — așa cum am arătat — de mentalitatea locală, care dorea cu orice preț, nu din vrăjmășie față de Stat, dar numai din dorință de a arăta superioritatea legilor locale, menținerea în vigoare a acestor legiuri ⁶⁵⁾ și de altă parte, de mentalitatea vechiului regat, care dorea să scape odată de legile vechi, poate nu atât din convingerea că legile noi erau superioare legilor locale, cât din nevoia unificării legislației. — Jurisprudența va fi în mod forțat influențată de aceste două tendințe și în examinarea ei va trebui să ținem seamă de aceste împrejurări de fapt. —

La 18 Noembrie 1926 Curtea de Apel S. II din Cernăuți ⁶⁶⁾ avea să rezolve chestia de a ști dacă situațiile existente sub imperiul unei legi locale constituiesc situații câștigate față de legea nouă. În adevăr, iată cum se pune problema: un profesor universitar funcționase ani întregi ca membru în senatul universitar, pe baza legii austriace de organizare a universității. La 15 Iunie 1925 se introduce în Bucovina legea învățământului superior din vechiul regat, care, în art. 99, prevede că membrii senatului universitar se alege pe un termen de doi ani și în perioada imediat următoare nu sunt reeligibili. Profesorul care fusese ales un șir întreg de ani membru în senatul universitar sub imperiul legii austriace, este reales din nou

65) Populația care a trăit o lungă perioadă de vreme sub stăpânirea unor norme de viață speciale aceluși ținut, se deprinde cu greu să se despartă de atmosfera în care viața civilă s'a dezvoltat. Este o lege psihologică, greu de învins. Apoi, pentru profesioniști ca și pentru magistrați, despărțirea de normele de drept cu care au trăit până atunci, și adoptarea unor norme complet diferite, pe care nu le cunosc și al căror studiu trebuie să-l înceapă acum dela cap, echivalează cu o adevărată decapitare. Rezistența acestora este mult mai mare decât a populației.

66) *Pand. Săpt.*, 1926, p. 88.

sub imperiul noui legi. Ministerul confirmă la început alegerea și apoi revine, pe motiv că alegerea s'a făcut cu violarea art. 99 din lege. Problema care trebuia rezolvită era aceea de a ști dacă situațiile definitiv dobândite sub imperiul legii vechi au să se mențină sub imperiul legii noi. Indiscutabil, drepturile câștigate de particulari sub imperiul vechilor legi au fost toate menținute; o măsură de echitate cerea ca aceste drepturi și situații câștigate să profite și serviciului public. O lege nouă, care organizează un serviciu public, este considerată totdeauna mai bună decât legea veche; ea trebuie să se aplice deîndată și integral, tuturor situațiilor existente. Dacă drepturile câștigate trebuiesc respectate pentru particulari, aceeași imperioasă cerință se naște și pentru serviciul public. Serviciului public trebuie să-i profite toate situațiile câștigate, toate drepturile dobândite.

În adevăr, în speță, situația se prezenta astfel: serviciul public considera că sistemul alternanței persoanelor la conducerea universității e preferabil sistemului permanetizării aceleiași persoane. Serviciul public considera această modificare ca o îmbunătățire a situației sale. Dorința lui ar fi fost să pună imediat și integral în aplicare noul text de lege. La punerea în aplicare a art. 99 găsește funcționând, spre exemplu de 4 ani, ca membru al senatului universitar, un anumit profesor. Se fac alegeri noi sub imperiul art. 99, care prevede prohibirea realegerii. Putea fi reales profesorul care funcționase 4 ani la rând, în această calitate, dar sub imperiul legii vechi? Curtea de Apel de Cernăuți ca și Inalta Curte S. III ⁶⁷⁾ au decis în sens afirmativ, stabilind că situația câștigată anterior legii noi, dacă poate profita particularilor, nu poate profita serviciului public. „Dispozițiile art. 99 din legea învățământului secundar și superior se aplică numai dela 15 Iunie 1925, data promulgării sale, spune Inalta Curte, iar în ce privește faptele anterior petrecute acestei date, ele se cărmuesc de legile cari erau în vigoare la acea dată”.

Motivara aceasta a Inaltei Curți, ca și motivarea Curții de Apel, nu justifică cu nimic soluția dată. Principiul neretroactivității legilor este un principiu unanim admis. Se fac ex-

67) Cas. III, 17 Mai 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 636.

cepții pentru cazurile în care, din importante considerații sociale, legiuitorul este obligat să aducă legi cu efect retroactiv. În speță nu poate fi vorba de o astfel de lege. Și este iarăși un principiu general admis că drepturile câștigate sub imperiul unei legi, trebuiesc respectate sub imperiul legii noi, afară de cazul când legiuitorul ar dispune altfel. Dacă particularii pot câștiga drepturi față de serviciul public, de ce și acesta, în vederea îmbunătățirii sale, n'ar putea profita de situațiile dobândite pe baza legilor anterioare? Nu-i nici o rațiune care să se opună; ba dimpotrivă. Un fapt câștigat pentru serviciul public era faptul că profesorul în cauză funcționase un șir de ani neîngăduit de noua lege, în calitate de senator universitar. Nu era vorba să-i aplice pentru trecut o nulitate rezultând din legea nouă, ci să constăți, acum când se proceda la alegeri pe baza art. 99, dacă persoanele ce candidează îndeplinesc condițiile legii. Curtea de Apel răspunde aceste obiecțiuni cu argumentul că profesorul „candidează pentru prima dată sub imperiul noii legi”.

Dacă serviciul public n'ar putea profita de toate situațiile anterior dobândite, atunci ar trebui ca fiecare lege nouă de organizare să reînceapă din nou organizarea. Și apoi s'ar crea serviciului public o situație inferioară în raport cu particularii: aceștia se pot bucura de respectul drepturilor câștigate, pe când serviciul public n'ar putea să aibă față de particulari beneficiul unor situații dobândite în avantajul său și care i-ar putea aduce o îmbunătățire imediată, ceiace este inadmisibil. Soluția dată de instanțele de judecată este criticabilă din acest punct de vedere.

36. — Conflictul legilor în timp și spațiu. — Dar chestiunea, tot sub forma aceasta de conflict al legilor, a dobândit o înfățișare deosebită în spețele ce urmează. A fost vorba de a se ști cum va fi soluționat conflictul dintre o lege nouă de unificare, cu referință la o materie specială, față de legea generală locală. A putut legea nouă, de caracter special, să modifice legea veche, de caracter general? Problema, mai ales în timpul de urmă, s'a pus în repetate rânduri în fața Inaltei Curții. Astfel, la 8 Decembrie 1927, Casația S. III ⁶⁸) are să

68) Cas. III, 8 Decembrie 1927 în *Pand. Săpt.*, 1928., p. 354.

rezolve următoarea speță; dacă noua lege de organizare judecătorească din 1925 a putut să abroge § 225 pr. civ. bucovineană, după care, în timpul vacanțelor, termenele de prescripție nu curg. Fără nici un fel de efort s'a ajuns la soluția că legea nouă, deși specială, având însă putere de aplicație în întreaga țară, a abrogat procedura civilă bucovineană numai în această privință.

La 16 Ianuarie 1928 ⁶⁹⁾ Inalta Curte aduce o altă soluție în materie de conflict a legilor interprovinciale. Ea face o aplicație a principiului „locus regit actum” și pretinde că pentru validitatea unui act, din punct de vedere formal, este suficient îndeplinirea formelor cerute de legea locului unde actul s'a încheiat; „când însă este vorba de exercitarea drepturilor derivând din acel act, legile locului unde el se execută își reiau întreaga aplicație”. După ce Inalta Curte pune aceste principii, vine să adauge: „că aceiași situație legală există și în cazul conflictelor dintre legile interprovinciale, dacă aplicația lor teritorială a fost menținută”. Motivarea Inaltei Curți nu este deloc fericită dar, întrucât, în speță, e vorba de drept interprovincial privat, preferim să trecem asupra chestiei.

În altă ocazie ⁷⁰⁾ Inalta Curte stabilește că D. Lege din 1 Iulie 1919, prin care se introduce în Basarabia codul de comerț român a abrogat toate dispozițiile contrarii din procedura civilă rusă: „Considerând că prin decretul-lege menționat se prevede că dela 1 Iulie 1919 intră în vigoare în Basarabia Codul comercial român; că din termenii generali ai decretului-lege rezultă că întreg codul comercial s'a introdus în Basarabia, nemai fiind aplicabile în această materie dispozițiile procedurii civile ruse, contrarii cu principiile cuprinse în legiuirea introdusă”.

Dar o decizie și mai tipică în această privință este aceea a Curții de Apel din Cernăuți S. I ⁷¹⁾ care stabilește că atunci când în nouile hotare ale țării se găsesc față în față o lege generală votată după unire, cu o lege specială anterioară, se aplică legea generală care a abrogat, fie în mod tacit, fie în

69) Cas. I, 16 Ian. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 385.

70) Cas. III, 22 Feb. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 423.

71) Apel I Cernăuți, 17 Martie 1928 în *Pand Săpt.*, 1928, p. 454.

mod expres, dispozițiile contrarii din legea specială. Până aci această decizie n'ar avea nimic particular. Dar Curtea de Apel vine și adaugă: „Că în afară de aceste considerațiuni, cererea reclamantului nu poate fi admisă, pentru rațiunea că ar însemna să se stabilească o diferențiere — și inechitabilă și ilegală — între suplinitorul din vechiul Regat sau celelalte provincii și între cei din Bucovina, căci, deși titularizați în baza aceleiași legi, unii ar avea drept la gradații iar alții nu, ar însemna că legea aceasta — din Iunie 1924 — deși de o sferă de aplicabilitate generală, să producă efecte deosebite, după cum ar fi să se aplice într'o parte sau alta a țării, ceiace nu se poate”.

Din examinarea acestor jurisprudențe menționate aci se pot desprinde trei idei călăuzitoare :

a) Conflictul în timp între legile interprovinciale ale unui Stat se rezolvă exact după aceleași principii ca și obișnuitul conflict în timp al legilor.

b) Legea generală locală, menținută în vigoare prin dispozițiile art. 137 din Constituție, până la unificare, poate fi abrogată în mod tacit sau expres, printr'o lege specială posterioară. Soluția aceasta nu-i în totul conformă cu spiritul art. 137 din Constituție, care a voit să mențină legile locale în vigoare până la unificare, adică până la întocmirea legilor generale de unificare; Constituantul n'a înțeles că s'ar putea modifica parțial un text din legile locale și înlocui cu alt text dintr'o lege de unificare. Dar soluția aceasta, înfăptuită în practică, a fost adoptată de jurisprudență, pentru rațiunea arătată.

c) Legea locală, chiar de natură generală, pusă în fața unei legi speciale, dar referitoare la întreaga țară, trebuie să cedeze pasul și să dea întâetate acestei legi speciale, pentru că așa o reclamă pedeparte principiul de egalitate în fața justiției a tuturor supușilor unei țări, iar pe de altă parte, fiindcă interesele unificării legislației sunt superioare intereselor speciale.

37. — Soluții similare în Alsacia și Lorena. — Soluția aceasta a fost adoptată în spețe similare și în alte țări. Astfel, în Alsacia și Lorena, care din acest punct de vedere ne oferă cel mai larg câmp de experimentare, jurisprudența, la început șovăitoare și profund respectuoasă pentru legea locală, a ajuns,

în timpul din urmă, la aceeași soluție ca și jurisprudența noastră. Nu putem alege decât un singur exemplu, la întâmplare, din mulțimea de cazuri ce ni se prezintă. În fața tribunalului din Metz ⁷²⁾ la 2 Iunie 1925, se prezintă următoarea speță: un avocat localnic invoacă în fața justiției dreptul de a reprezenta pe clientul său fără o procură scrisă, cum cere art. 80 din procedura civilă locală, ci numai în baza afirmației sale că-i procuratorul părții, așa cum prevede art. 26 al legii din 1905 de organizare a corpului de avocați din Franța, care ar fi fost introdusă în Alsacia-Lorena prin legea din 20 Febr. 1922, prin care se introduc decretul și legile cari reglementează în Franța exercițiul profesiei de avocat și disciplina baroului. Tribunalul de Metz, a cărui sentință este în totul aproape aprobată de d. Albert Chéron ⁷³⁾, profesor la Strasbourg, ajunge la soluția că deși legea de organizare din Franța, privitoare la exercițiul profesiei de avocat, a fost introdusă în Alsacia-Lorena, totuși această lege n'a putut modifica art. 80 din procedura civilă locală, deoarece, legea introductivă, prin art. 8, menține în mod expres acest text. Este adevărat că art. 1 al legii din 1922 are un cuprins general, declarând că toate legile și regulamentele din Franța, privitoare la exercițiul profesiei de avocat și la disciplina baroului, se introduc în Alsacia-Lorena, dar art. 8 face următoarea rezervă: „Avocații sunt admiși să reprezinte părțile, să facă cereri în numele lor, să pună concluzii și, în mod general, să facă toate actele de procedură. *Ei vor exercita acest drept de reprezentare în condițiile prevăzute de legile locale, a căror dispoziții în această materie sunt menținute în vigoare*”. Textul legii este categoric; soluția tribunalului era în totul justificată, așa cum o observă și domnul Chéron. Și totuși, Curtea de Casație ⁷⁴⁾ casează sentința tribunalului din Metz și declară introduse în Alsacia-Lorena dispozițiile art. 26 § 1 din legea din 16 Iulie 1905, privitoare la reprezentarea părților în instanță. Strict juridic, decizia Caseției franceze e criticabilă. Ea se justifică însă numai prin tendința pe care o are autoritatea judecătorească metropolitană de a face cât mai neîntârziată unificarea legislativă.

72) *Trib. civ. de Metz*, 2 Juin 1925, *D. P.* 1926, 2, 43.

73) Vezi interesanta notă a d. A. Chéron în *D. P.* 1926, 2, 43.

74) *Civ.* 16 Nov. 1926, *D. P.* 1927, 1, 68, note A. C.

Și aceiaș soluție o găsim împărtășită și de Consiliul de Stat și menținută de Casație. Mai mult încă, această soluție privește exclusiv dreptul *constituțional* interprovincial. La 26 Dec. 1924 Consiliul de Stat decide ⁷⁵⁾ că sub imperiul legii din 17 Oct. 1919, în Alsacia acțiunile în cauze împotriva Statului erau de competența tribunalelor judiciare, conform legiurilor locale și numai dela 1 Iunie 1924 aceeaș competență a fost atribuită Consiliului de Stat. Până aci n'ar fi nimic nou. Dar Consiliul adaugă — și sunt cinci decizii până s'a ajuns la această formulă — că „principiul separației puterilor, care n'a încetat niciodată să fie în vigoare în Alsacia-Lorena, duce la consecința că actele puterii publice nu pot aparține, fie în ele însăși, fie în consecințele lor, decât jurisdicției administrative...; că reîntorcerea la Franța a Alsaciei-Lorene a avut de efect să reîntroducă de deplin drept garanțiile dreptului public francez, mai ales aceia care rezidă în instituția Consiliului de Stat, judecător administrativ de drept comun” ⁷⁶⁾. Suveranitatea statului ocupant trece deplin drept asupra teritoriului anexat: legile generale de organizare, după cari această suveranitate funcționează, trec de plin drept în noul teritoriu odată cu anexiunea. Și chiar dacă vine o lege nouă, posterioară anexiunii, care să confirme în mod expres introducerea unei legi în teritoriul ocupat, aceasta nu înseamnă că această lege nu exista mai înainte acolo, introdusă deplin drept, în virtutea principiului de mai sus ⁷⁷⁾.

38. — **Caracteristicile dreptului interprovincial.** — Am înfățișat principalele caracteristici ale dreptului interprovincial; să căutăm acum să formulăm câteva principii generale care să-i stabilească importanța și să-i precizeze rolul.

75) Cons. d'Et., 26 Dec. 1924, *D. P.* 1926, 3, 51.

76) Cons. d'Et., 1 Août 1924, *D. P.* 1926, 3, 49. Dealtfel și la noi, fără nici un fel de discuție, toate acțiunile și recursurile care se introduceau în Bucovina în fața instanțelor administrative, au trecut deplin drept spre a fi judecate de Inalta Curte, în conformitate cu legea din 1912, ca instanță de contencios administrativ.

77) |Crim., 21 Jan. 1927, *D. P.* 1928, 1, 42 note M. N. care declară: „Mai mult, nu putem decât să aprobăm tendința camerei criminale de a decide că în caz de indoială asupra aplicării în Alsacia-Lorena a unei legi cu caracter penal trebuie să se pronunțe pentru introducerea sa în teritoriile desanexate”.

a) Dreptul interprovincial este o creațiune hibridă, născută din cauza schimbărilor survenite în constituția Statelor. El are o ființă trecătoare și nu poate constitui o disciplină aparte, menită să subziste independent de împrejurările cari au creiat această stare de fapt.

b) Reguli generale, după care să poată fi lesne recunoscut acest drept, nu se pot creia; singure doar câteva reguli s'au putut stabili, după o lungă aplicare. Aceste reguli s'ar putea astfel formula, referindu-ne la dreptul interprovincial public și la cel privat :

1° Legile cari organizează suveranitatea Statului ocupant se aplică deplin drept în Statul anexat.

2° Când există conflict între legea locală de drept public și legea nouă, a Statului ocupant, legea locală trebuie să cedeze în fața legii noi, pentru a menține unitatea Statului.

3° Conflictul interprovincial dintre legile de drept privat are să se rezolve după normele dreptului internațional privat, cu distincția că acolo unde regulile acestui drept n'ar prevedea vreo măsură de interpretare, legea Statului ocupant trebuie să prevaleze.

Acestea sunt cele câteva reguli generale ce putem desprinde din examinarea precedentelor jurisprudențiale. Și dacă, pentru dreptul interprovincial privat, am ajuns la concluzia că trebuie să-l asimilăm în totul cu dreptul internațional privat, nu putem face acelaș lucru cu dreptul interprovincial public. În adevăr, deosebirea între acesta și dreptul internațional public este că dânsul presupune un conflict între legile cari organizează suveranitatea a două State, coexistentă în acelaș Stat. Dar acest principiu „legile cari organizează suveranitatea” este foarte larg și în practică, e susceptibil de o bogată interpretare.

Dreptul interprovincial este superior dreptului internațional deoarece primul poate fi adus la executare prin constrângere legală, pe când al doilea nu — războiul fiind o măsură care exclude ideia de drept. Cu toate acestea însă, dreptul interprovincial nu poate crea o disciplină aparte; el poate constitui cel mult o fază trecătoare în viața dreptului, aparând numai în anumite împrejurări particulare.

§ 5. — *Planul cursului de drept constituțional.*SUMAR: 39. *Impărțirea cursului.* — 40. *Bibliografie.*

39. — **Impărțirea cursului.** — Studiul dreptului constituțional poartă în jurul a două idei, egal de importante: Statul și individul. Acestea sunt cele două realități de care teoriile dreptului public trebuie să țină socoteală. În mod firesc deci Cursul nostru se va împărți în trei părți, primele două consacrată *Statului*, cealaltă *individului*. Cu care din aceste vom începe? Desigur, dacă am începe cu studiul individului, cu garanția drepturilor și libertăților de care el se bucură în Societate, aceasta nu s'ar putea face decât presupunând existența unei societăți organizate; viața individuală, bucurându-se de garanțiile libertăților moderne, nu se poate concepe decât într'o societate organizată, într'un Stat. În mod firesc va trebui să examinăm organizarea Statului, diversele sale forme, organizarea și funcționarea guvernului, instrumentul de conducere al Statului, organizarea și funcționarea puterii legislative și judecătorești. După ce vom examina organismul merit să garanteze și să facă posibilă viața individuală, vom studia în partea III-a organizarea vieții individuale, garanțiile pe care le oferă Statul modern, drepturile pe care fiecare cetățean le revendică dela Statul său. Cursul nostru se va împărți deci în trei părți :

Partea I-ia — Statul.

Partea II-a — Organizarea Statului.

Partea III-a — Organizarea societății.

40. — **Bibliografie.** — Cursul de față n'are altă pretenție decât să traseze un cadru general de orientare; el nu poate deschide decât orizonturi și sugestii de noi cercetări; el n'are altă menire decât să servească de bază de studii și de îndrumare în această vastă materie a dreptului constituțional. De aceea, indicăm dela început izvoarele, câteva, către care trebuie să se îndrepte aceia care ar dori să aibă o privire cât mai complexă asupra materiilor tratate aici. Neapărat, nu putem indica decât marile tratate; pentru chestiunile speciale sau pentru relațiile de amănunt, însăși aceste tratate vor indica izvoarele de consultație. Dealtfel, în josul fiecărei pagini, vom indica bibliografia specială; vom căuta însă să reducem cât se va putea.

mai mult aceste citațiuni, obositoare pentru pregătirea examenelor.

Recomandăm ca lucrări de consultat :

a) *Pentru dreptul constituțional român.*

Paul Negulescu — *Curs de drept constituțional român*, 1927.

C. G. Disescu — *Dreptul constituțional român*, 1915.

Romul Boilă — *Organizația de Stat*, 1929.

C. G. Stere — *Introducere în studiul dreptului constituțional*, 1899.

Paul Negulescu — *Tratat de drept administrativ*, vol. I, 1925, vol. II, part. I, 1930.

A. Teodorescu — *Tratat de drept administrativ*, vol. I, 1929.

b) *Pentru dreptul constituțional francez.*

A. de Lapradelle — *Cours de droit constitutionnel*, 1912.

A. Esmein — *Elements de droit constitutionnel francais et comparé*, 2 vol, ed. VIII, 1927.

L. Duguit — *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol, ed. II, 1923—1925, primele 2 vol. retipărite 1929—1930.

M. Hauriou — *Précis de droit constitutionnel*, ed. II, 1929.

J. Barthélemy et Paul Duez — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926.

c) *Pentru dreptul constituțional belgian.*

Paul Errera — *Traité de droit public belge*, 1921.

d) *Pentru dreptul constituțional englez.*

A. V. Dicey — *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902.

R. Gneist — *Englische Verfassungsgeschichte*, 1882.

A. Esmein — *op. cit.*

L. Lowel — *Le gouvernement de l'Angleterre*, 2 vol, 1910.

Sir William R. Anson — *The law and custom of the Constitution*, 2 vol., 1892 (trad. franceză).

e) *Pentru dreptul constituțional american.*

J. Bryce — *La république américaine*, 5 vol.

W. Wilson — *L'état*, 2 vol.

J. Bryce — *Les démocraties modernes*, 2 vol.

f) *Pentru dreptul constituțional german.*

Laband — *Droit public de l'Empire allemand*, 6 vol.

Iellinek — *L'état*, 2 vol.

H. Kelsen — *Teoria generală a Statului*.

g) *Pentru Studiul constituțiilor moderne.*

B. Mirkine-Gunetzvitch — *les constitutions de l'Europe nouvelle*, 1930.

J. Delpech et Laferrière — *Les constitutions modernes*, 2 vol.

h) *Reviste.*

Revista de drept public ;

Revue du droit public ;

Revue politique et parlementaire ;

Archiv für öffentliches Recht ;

Political science quarterly review ;

Law quarterly riew.

PARTEA I
S T A T U L

Formațiunea statelor

TITLUL I

Originea și noțiunea ideiei de stat

CAPITOLUL I.

Formațiunea Statelor.

§ 1. — *Elementele Statului.*

SUMAR: 41. Modul de formație al Statului. — 42. Elementele Statului.

41. — Modul de formație al Statului. — Oamenii trăesc în societate. Ei n'ar putea trăi altfel. Societatea este deci un fapt natural. Prezența oamenilor în societate îi face pe aceștia să se ridice dela viața animalică la o viață civilizată, adică să pună în practică chemarea, care se desprinde din întreaga structură a ființei organice, de a înobila raporturile umane. Societatea îi dă omului putința să-și topească comoara de energie sufletească în marele elan de viață ce pulsează în sufletul fiecărui muritor și să dureze astfel continui trepte de înălțare spre civilizație, adică spre un ritm moral al vieții.

Dar societatea, pentru a favorizza desvoltarea personalității omenești, pentru a face cu putință viața, are nevoie de organizare. Societatea este însăși viața oamenilor în comun; organizarea ei începe odată cu primele înjghebări ale aceștia.

Cea dintâi lege pe care a trasat-o societatea în organizarea ei a fost limitarea libertății absolute a indivizilor. Viața

în comun, societatea organizată, s'a constituit din sacrificiul libertății individuale, limitată din proprie voință sau prin forță¹⁾. Se stabilesc astfel de timpuriu anumite reguli de limitare a libertății individuale, reguli variabile după gradul de civilizație al societăților.

Dar problema cea mai grea care se pune a oamenilor, era aceea de a ști prin ce mijloace vor putea face respectate aceste reguli de viață în comun, aceste auto-limitări ale libertății individuale. În momentul când ei au conceput posibilitatea ca aceste reguli să fie aduse la îndeplinire prin constrângere, a apărut ideea de drept.

La început, oamenii au încredințat paza acestor reguli unui singur om, pe care și-l alegeau sau care li se impunea ca șef. Aceasta dobândește misiunea să facă respectate, la rigoare prin forță, regulile considerate ca esențiale pentru existența societății. Dar acel care are puterea, este înclinat să abuzeze de dânsa. În foarte scurtă vreme, acești șefi, din protectori ai indivizilor, devin adevărați opresori, utilizând puterea în folosul lor personal și nu în interesul societății și pentru protecția indivizilor.

Societatea însă, fiind un fapt natural, se revoltă împo-

1) Fr. Oppenheimer, în lucrarea sa *L'État, ses origines, son évolution et son avenir* ed. franceză, 1913, criticând toate teoriile cari vor să vadă origina Statului fie în nevoia de asociație cum credea Platon, fie ca un rezultat al conviețuirii împreună a oamenilor (Bodin), fie rezultatul unui *Contract social* (Rousseau), fie personificarea națiunii (Bluntschli), fie unitatea asociativă (Jellinek), înfățișează o concepție sociologică a Statului. După dânsul „Statul este, în întregime, în ce privește origina sa și aproape în întregime în ce privește natura sa cu timpul celor dintâi etape ale existenței sale, o organizație socială impusă de o grupă învingătoare asupra unei grupe învinse, organizație a cărei unic scop este să reglementeze dominarea celei dintâi asupra celei de-a doua, apărând autoritatea sa împotriva revoltelor interne și atacurilor externe. Și această dominație n'a avut niciodată alt scop decât exploatarea economică a învinsului de învingător” (p. 6). Exact aceiaș concepție pe care o întâlnim la L. Gumplowicz și la Duguit. Dar, problema privită numai sub unghiul sociologic, nu ne poate reda întreaga înfățișare a Statului. În adevăr, pentru ca această grupă să-și fi impus voința ei de dominare, a trebuit să existe anterior ca grupă. Nevoia de sociabilitate este anterioară dominației; aceasta s'a impus la început ca un mijloc de a asigura viața în comun. Că în urmă, indivizii cari dețineau puterea au abuzat de dânsa, lucrul se explică, dar nu trebuie luat ca element determinant al originii Statului.

triva acestei înfrângerii a legilor sale de existență și caută un alt element de pondere, căruia să-i încredințeze puetrea de a face respectate regulile ei. „Puterea este o necesitate de fapt. Societatea omenească este un fapt natural și chiar această sociabilitate cere o autoritate fără de care multiplele scopuri individuale n'ar putea fi reduse la unitate. Ori, fără această reducere a efortărilor individuale la unitate, avem anarhia. Statul, în cele două înțelesuri ale cuvântului, Statul-putere și Statul-națiune, adică națiunea condusă de guvernanții săi, asigură această unitate; dar nu este dânsul și cu atât mai mult națiunea, sursă a autorității. S'a spus adesea și cu dreptate că ea este o cerință a societății ca societate; singură, această necesitate socială explică ceiace s'a putut numi „miracolul puterii. Și forța lucrurilor vrea ca, printre diferitele autorități sociale, să fie una care să decidă în ultimă instanță. Va putea fi și a fost multă vreme autoritatea familială sau municipală; dela apariția Statului modern, autoritatea Statului este cea mai înaltă”¹⁾).

Astfel, după lungi încercări, oamenii au înțeles să încredințe puterea unui organism impersonal, lipsit de pasiunile și urile unui șef, *cetatea* la început, *Statul* mai târziu. Ceiace atrăgea în special pe oameni către aceste instituții, era elementul de continuitate, care asigura și garanta viața în societate. Regimul existent sub dominația unui om era în funcție de persoana acestuia. Dacă oamenii se deprindeau cu felul de viață al acestuia, ei nu puteau ști care va fi situația familiei și averii lor sub regimul noului șef. Statul le oferă însă un puternic element de *unitate și continuitate*. Regimul politic stabilit de această persoană fictivă se putea schimba cu mult mai multă greutate; în orice caz, pentru dânsii constituia o siguranță mult mai mare decât regimul personal al unui om. Hauriou spune că „Statul este instituția esențială a ordinii sociale, înfățișată ca asigurând durata mișcării de ansamblu, lentă și uniformă, a societății”²⁾). Această mișcare este rezultatul unei lungi evoluții: singura organizație la care putea da naștere este Statul. „Atunci când comunitatea națională este îndeajuns stabilită și nevoia

1) Louis Le Fur în prefața lucrării lui M. dela Bigne de Villeneuve — *Traité générale de l'Etat* 1929, p. XV.

2) *Op. cit.*, p. 91.

unui șef național îndeajuns simțită, mai curând sau mai târziu acest șef se întâlnește. El este un cuceritor străin, sau unul din șefii clanurilor, sau unul din baronii feudali ai Țărei, care se ridică deasupra celorlalți, fie prin consimțământul lor, fie prin forță. Esențialul este că o putere unică și destinată să facă unitatea politică a Țării se ridică deasupra puterilor multiple, care împărțeau națiunea”³⁾).

42. — **Elementele Statului.** — Dacă examinăm cu atenție modul de formație al Statului, vedem că o serie de comunități familiale, din cauza necesităților pe care le reclamă viața, se ridică la o viață de relații reciproce între grupe. Incetul cu incetul, relațiile dintre aceste grupe sfârșesc printr’o înțelegere comună. În momentul când, la această grupare socială, așezată pe un anumit teritoriu, pe care dânsa îl posedă, se desemnează o autoritate superioară, cu putere de a comanda, în acel moment avem o societate organizată, care poate lua numele de *sat*, *ce-tate*, *Stat*.

Statul este deci format din trei elemente deosebite de importante:

- a) populațiunea;
- b) teritoriul;
- c) puterea publică.

Dar nu este de ajuns să ne găsim totdeauna în fața acestor trei elemente pentru a avea constituit un Stat. Dacă atâta ar fi suficient, atunci am putea împărți după voie populația Europei spre exemplu, în grupe egale, așezate pe teritorii egale și dotate cu forță de constrângere. Nimeni n’ar susține că am putea crea tot atâtea State câte grupe.

Atunci când este vorba de alcătuirea unui Stat, trebuie să ne înfățișăm totdeauna modul cum s’a constituit prima societate organizată.

3) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 84. Părerile sunt totuși împărțite în această privință. Astfel Oppenheimer în lucrarea citată socotește că: „Naționalitate și Stat, Drept și organizare economică superioară, cu toate dezvoltările și ramificările care au produs și vor produce încă, toate au luat naștere simultan în acel moment de o importanță unică în istoria lumii când, pentru prima dată, învingătorul cruță pe învins pentru a-l exploata în chip permanent. Căci tot ceiace este uman, are rădăcinile sale în obscurul domeniu al animalității, amorul și arta, întocmai ca și Statul, Dreptul sau economia” (p. 48).

Ridicarea indivizilor dela viața de familie la viața locală și mai târziu la viața generală, se face încetul cu încetul, dură lungi și trudnice evoluții. Generații după generații aduc jertfa vieții lor acestei viitoare înțelegeri. Traiul în comun face să se nască o comunitate de sentimente, o legătură sufletească. De obicei înțelegerea se face între grupări sociale care derivă din autori comuni și care vorbesc aceeași limbă și au aceeași credință. Comunitatea de rasă, de limbă și credință sunt elemente indispensabile unei societăți.

Dar traiul în comun a trebuit de multe ori să se înfăptuiască și de populațiuni care nu erau de aceeași rasă și nu vorbeau aceeași limbă. Necesități de conviețuire multă vreme împreună, dictate de împrejurări istorice, relații sufletești ce se leagă între aceste populații diferite, amintiri de glorie sau de suferință, toate acestea contribuie la creierea unei comunități sufletești, unei legături indestructibile între acești indivizi. „Faptul coabitării prelungite pe același teritoriu și împărțirea destinelor istorice ale aceleași țări, duc la formarea unității naționale, pregătită de comunitățile de rasă, de limbă și de religie. Coabitarea, amestecul raselor, necesitatea de a se asimila prin fricțiunile zilnice, relațiile de vecinătate, interesele comune în același canton, obiceiurile comune care se stabilesc, câte motive de a se înțelege și în gânduri. Și peste toate acestea, comunitatea de amintiri istorice, aceia a bucuriilor și durerilor încercate împreună, mai ales aceia a zilelor de glorie și a epopeelor trăite de strămoși.

„La un moment dat, din toate aceste elemente și sub acțiunea tuturilor acestor forțe, se desprinde o comuniune spirituală, care constituie adevărata unitate națională, căci națiunile sunt fenomene spirituale” 4).

Primul element al Statului, *populațiunea*, trebuie să întru-

4) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 81. Vezi și Louis Le Fur — *Races, Nationalités, États*, 1922. Exact de aceeași părere este și Oppenheimer, în lucrarea citată, pp. 48—49: „Nu sunt numai simpli fii cari se leagă aci: este o legătură de o forță, de o rezistență de necrezut. Aici se arată esența forței de reintegrare, care, după mai multă vreme, din două grupe etnologice străine, adesea chiar de limbă și rasă diferite, va face un popor posedând o limbă, o religie, un sentiment național. Suferinți și nevoi, victorii și înfrângeri, cântece de triumf și bocete de înmormântare, totul e de aci înainte comun. Un imens teritoriu nou

nească aceste condiții, cu alte cuvinte trebuie să aibă *un ideal comun*. Numai populațiile legate între ele printr'un ideal comun, printr'o puternică uniune sufletească, rezultat al unei lungi conviețuirii și martor a unor amintiri comune, populație ce și-a călit sufletul în amarul aceluiași suferințe comune și și-a înălțat gândul în speranța aceluiași idealuri, poate alcătui elementul *populație*, indispensabil existenței unui Stat.

Și tocmai pentru că acest element este așa de variabil, de capricios și în funcție de atâtea împrejurări diferite, *teritoriul* pe care se întinde această populație variază și el în raport cu formele pe care le-a îmbrăcat viața. Teritoriul este baza și întregul suport moral pe care se dezvoltă viața societății. Cea dintâi și cea mai adâncă legătură a omului a fost cu pământul. Suferințele sau bucuriile lui pe un anumit pământ, legăturile lui sufletești cu țarina pe care o cultivă, o înfrumusețează și care la rândul-i îi asigură existența, amintirea străbunilor îngropați aici, îl face pe om sclav al ogorului pe care-l muncește. Legătura omului cu pământul este atât de puternică încât chiar atunci când acest pământ îi produce cele mai mari nemulțumiri, el continuă totuși să-l iubească cu aceiași dragoste nețărmurită. De câteori cataclisme repetate n'au acoperit regiuni întregi de jale, omorînd populația, distrugând munca și agonisita. Și a doua zi după ce cataclismul a încetat, pe ruinele fumegânde încă, supraviețuitorii viu să împlante din nou brațul lor pentru a se lega și mai temeinic și mai adânc de acest pământ, producător de atâtea suferinți. Este o mistică neînțelească în sufletul fiecărui om, o pornire adâncă, o chemare care răsare din toată ființa sa pentru acest pământ. Legăturile de rasă, de limbă și credință se cimentează pe un anumit teritoriu, se conformează structurii acestuia, împrumută din felul lui de a fi elemente de dezvoltare. Viața societății este intim legată de acest teritoriu. Intinderea și configurația Statelor variază în raport cu întinderea societăților de rasă, de limbă și credință, care și-au creat un ideal din traiul în comun.

Dacă acestor două elemente, *populațiune și teritoriu*, li se

s'a deschis, unde stăpâni și servitori au aceleași interese: aceasta-i suficient spre a da naștere unui curent de simpatie, aproape de solidaritate. Din ce în ce mai mult fiecare parte se apropie și recunoaște în cealaltă o *ființă umană*."

adaugă elementul de pondere, *puterea publică*, ne găsim în fața unui organism numit Stat. Dar cum acest element a provocat în decursul timpurilor cele mai mari controverse, care și azi continuă a pasiona, îi rezervăm un capitol special.

La cele trei elemente pe care le-am arătat mai sus ca indispensabile pentru alcătuirea unui Stat, d. Prof. Paul Negulescu mai adaugă încă două, care implicit sunt cuprinse în cele trei, dar pe care D-sa enumerându-le, precizează și mai bine caracterul celorlalte trei. Este vorba mai mult de calitățile pe care trebuie să le întrunească elementele Statului pentru a putea crea organismul :

d) „că aceste colectivități au un caracter de continuitate și perpetuitate, adică nu au un termen de existență, nu se stabilește când să se dizolve, ele sunt formate din generațiunile prezente, trecute și viitoare.

e) „că această colectivitate nu recunoaște o altă putere socială superioară, adică e independentă”⁵⁾.

Aceste două idei sunt în mod firesc cuprinse în cele trei elemente ale Statului. Elementul *populațiune*, pentru a alcătui o *societate*, are nevoie imperioasă de *continuitate și perpetuitate*. O societate nu poate fi concepută fără aceste două caracteristici. Ideia de continuitate și perpetuitate a făcut să se nască ideia de trai în comun, ideia de societate. Atunci când arătăm populația (societatea) ca prim element al Statului, neapărat că în această noțiune se cuprinde și ideia de continuitate și perpetuitate, care este o caracteristică a societății.

Acelaș lucru și despre ideia că „această colectivitate nu recunoaște o altă putere socială superioară”. Noțiunea de *putere publică*, ca element constitutiv al Statului, exclude ideia oricărei alte puteri superioare aceștia. În Stat nu poate exista o altă putere superioară puterii publice, cunoscută sub numele de *soveranitate*.

În *Cursul de drept constituțional*⁶⁾, cu ocazia explicațiunii elementelor Statului, aceste două calități ale celor trei elemente clasice, sunt cuprinse în condițiile pe care trebuie să le întrunească aceste elemente pentru a alcătui Statul.

5) Paul Negulescu — *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. III, p. 91.

6) Paul Negulescu — *Curs de drept constituțional român*, 1927.

§ 2. Definițiile Statului și a noțiunilor înrudite.

SUMAR: 43. Definiția Statului. — 44. Origina cuvântului Stat. — 45. Termeni înrușiți cuvântului Stat.

43.—Definiția Statului.—Noțiunea cuvântului Stat pare una din cele mai simple și mai cunoscute de toată lumea. Zilnic, atâția oameni pronunță cuvântul Stat, se entuziasmează la auzul lui, sau îl acoperă de cele mai aspre critici. Și totuși, atunci când este vorba de a se preciza această noțiune, dificultatea apare imediat.

Am arătat elementele constitutive ale Statului; este necesar să transpunem aceste fapte într'o formulă juridică, să caracterizăm în drept aceste realități. Din nefericire, aceiași dificultate pe care o semnalăm cu ocazia definiției dreptului apare și aici. Filozofii, juriștii și sociologii n'au putut ajunge la o definiție unică, acceptată ca un adevăr nediscutat.

Astfel, savantul profesor *Esmein* spune că „Statul este personificarea juridică a unei națiuni, este subiectul și suportul autorității publice. Această autoritate care, natural, nu recunoaște putere superioară sau concurentă în ceiace privește raporturile pe care dânsa le conduce, se numește suveranitate. Subiectul sau titularul ideal și permanent al acestei suveranități, care personifică națiunea întreagă, această persoană morală este Statul, care se confundă cu suveranitatea, aceasta fiind calitatea sa esențială. Este o abstracție, dar o abstracție fecundă și produsul unei lungi dezvoltări istorice”⁷⁾.

D. Berthélemy spune: „Statul este unitatea formată de un ansamblu de indivizi reuniți printr'o legătură națională, locuind un teritoriu determinat, care le este propriu lor și dominați de un guvern, adică de o putere investită cu dreptul de a formula ordine și a le face să fie executate”⁸⁾.

L. Duguit: „Statul este pur și simplu produsul unei diferențieri naturale, uneori prea simplă, alteori prea complexă, între oamenii unui acelaș grup social, de unde rezultă ceiace se numește puterea publică, care nu se poate legitima prin ori-

7) *Esmein* — op. cit., p. I, ed. VIII, t. I.

8) *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 1.

gina sa, ci numai prin serviciile pe care le aduce, conform regulii de drept; că, de atunci, Statul modern apare din ce în ce mai mult ca un grup de indivizi, lucrând de acord, sub direcția și controlul guvernanților, la realizarea nevoilor morale și materiale ale participanților; că astfel noțiunea de putere publică se substituie aceleia de serviciu public; că Statul încetează de a fi o putere care comandă, pentru a deveni un grup care lucrează și că deținătorii puterii publice n'o pot pune legitim în mișcare decât pentru a asigura colaborarea comună⁹⁾.

D. A. de Lapradelle: „Statul are drept misiune esențială realizarea ordinii juridice”¹⁰⁾.

D. Hans Kelsen: „Statul, socotit ca subiect de acte de Stat, este personificarea ordinii juridice... personificarea cea mai cuprinzătoare, personificarea totală a dreptului”¹¹⁾.

D. Dissescu: „Statul este o unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni, pe un teritoriu determinat, în forma guvernanților și a guvernaților”¹²⁾.

D. prof. Paul Negulescu: „Statul este o societate omenească politico-teritorială, având caracter de perpetuitate și posedând organe de conducere”¹³⁾.

D. prof. A. Teodorescu: „Statul este forma superioară de societate omenească investită cu puterea exclusivă de comandă asupra colectivității de indivizi așezați pe un teritoriu determinat, ce-i aparține în propriu”¹⁴⁾.

Am reprodus aici o serie întreagă de definițiuni ale dife-riților publiciști. Am fi putut reproduce mult mai multe, căci Statul este una din ideile cari au dat naștere celor mai ample cercetări. Toate aceste definiții urmăresc un singur scop, compatibil de altfel cu rațiunea lor de a fi: ele să silească să cuprindă într'un singur tot cele trei elemente ale Statului; unitatea în reliefare este condiția esențială a oricărei definițiuni. Determinarea acestei noțiuni se face însă în toate cazurile prin des-

9) *Traité de droit constitutionnel*, vol. I, Préface, p. VII—VIII.

10) *Op. cit.*, p. 22.

11) *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, ch. I. Vezi și traducerea românească datorită d. conf. univ. J. Vermeulen.

12) *Op. cit.*, p. 429.

13) *Tratat de drept administrativ*, ed. III, vol. I, p. 142.

14) *Op. cit.*, p. 22.

crierea celor trei elemente care compun Statul. Diferențele între definiții sunt foarte mici, uneori nu există chiar. Și totuși, incontinuu se aleargă după noi definiții, oamenii fiind în căutarea unei formule unice care să sintetizeze ideea de Stat.

Ținând socoteală de toate aceste definiții, vom caracteriza Statul din punct de vedere juridic precum urmează: *Statul este o grupare de indivizi, reuniți printr'o legătură națională pe un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale.*

44. — **Origina cuvântului Stat.** — Expresiunea *Stat* este de dată relativ recentă. Romanii nu cunoșteau acest termen. Ei spuneau *civitas* sau *respublica*. Și astăzi încă această expresie mai este întrebuințată: „Statul este o națiune în care un guvern central a luat întreprinderea unui lucru public, a unui *res publica* în înțelesul latin al cuvântului”¹⁵). Cuvântul Stat vine dela latinescu *status*, care înseamnă stare în repaos. Germanii au întrebuințat de timpuriu cuvântul *Landtag*. Expresia *Stato* apare pentru prima dată în scrierea lui Machiavel *Il principe*, dar ea nu devine din acest moment unanim admisă. Sunt autori cari, în secolul al XVI-lea încă, mai întrebuințează vechile expresii. Astfel Bodin (1576), nu adoptă cuvântul Stat, ci păstrează tot vechea terminologie în lucrarea sa *Les six livres de la République*.

Incepând din secolul XVII, această idee de unitate, devenind principiul determinant al alcătuirii și organizării Statelor, începe să pătrundă în toate limbile și să devină expresia tipică care să desemneze organizarea unei societăți pe un teritoriu dat. *Etat*, *Staat*, *State*, *Stat*, sunt expresii care pătrund definitiv în limbile diferitelor popoare, spre a nu mai fi părăsite. Adoptarea unanimă a cuvântului Stat în secolul XVII corespunde cu începuturile de renaștere ale Statelor, către sfârșitul perioadei feudale și cu ideea de unitate și așezare, care servește drept criteriu al fundării nouilor State.

Cuvântul *Stat* reprezintă, în această unică expresie, o foarte mare variabilitate de noțiuni, deoarece de ideea aceasta se leagă o serie întregă de idei înrudite. Astfel, dacă luăm

15) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 85.

Dicționarul lui Littré la cuvântul *Etat*, găsim 11 înțelesuri, din cari 5 politice.

45. — Termeni înrudiți cuvântului Stat. — Adeseori, în locul cuvântului Stat se întrebuițează o serie de alte expresiuni: țară, popor, națiune, guvern, societate. Deși înrudite între dânsese, aceste cuvinte reprezintă totuși nuanțe diferite, care le disting de cuvântul Stat.

Țară este cuvântul care este cele mai deseori întrebuițat în locul Statului. El are două înțelesuri :

a) Intr'un prim înțeles, înseamnă o bucată întreagă de pământ în afară de oraș, o întindere rurală: mă duc la țară.

b) Intr'un al doilea înțeles, mai larg, înseamnă pământul întreg al Statului, teritoriul său; ideia de țară se confundă cu aceia de Stat. Desigur, Statul poate fi desemnat și prin unul din elementele sale — teritoriul — ridicat la noțiunea de generalitate; se desemnează întregul printr'unul din elementele sale. Dar cuvântul țară nu-i sinonim cu Stat. El reprezintă mai mult întinderea teritorială, pe când Statul reprezintă organizarea societății pe un teritoriu dat.

Societate și *popor* sunt expresii sinonime care se întrebuițează adesea pentru a desemna Statul. Dar între aceste noțiuni există diferențe tot atât de importante ca și între expresiile țară și Stat. Societatea și poporul, reprezintă ambele un element al Statului. Generalizând acest element, îl putem ridica în închipuirea noastră la denumirea, la reprezentarea întregului organism. În fond, acești termeni nu reprezintă decât un element al Statului, *populația*, fără distincție de rasă, de limbă sau credință. Toți acei cari trăesc pe un teritoriu dat, alcătuiind împreună o organizație politică, constituiesc Societatea sau poporul.

Națiune reprezintă comunitatea de indivizi cari, trăind pe acelaș teritoriu vreme îndelungată, au reușit să-și formeze o mentalitate comună, un ideal de a trăi împreună. Asociația lor este voită, este organică. Pe când sub denumirea de *societate* sau *popor* cuprindem și pe cei cari întâmplător se găsesc pe teritoriul Statului, în expresia *națiune* nu putem cuprinde decât pe cei cari au un ideal comun de viață, cari au alcătuit societatea printr'o lungă conviețuire, din întrepătrunderea deprin-

derilor unora cu ale altora, din „acțiunea fiecăruia asupra sa”, cum o numește Michelet”¹⁶⁾.

Hauriou spune că o „națiune este o grupare de formațiuni etnice primare la care coabitarea prelungită într’o aceeaș țară, adăugată la anumite comunități de rasă, de religie și de amintiri istorice, a desprins o comunitate spirituală, bază a unei formații etnice superioare”¹⁷⁾.

Neapărat, comunitatea de rasă, de limbă și religie contribuie foarte mult la formarea unei națiuni, dar naționalitatea nu este o condiție indispensabilă. Sunt națiuni care nu se bazează pe comunitate de rasă, de limbă și credință și totuși formează o națiune. Tendința Statelor moderne este de a se regrupa pe bază de naționalitate, în sensul că majoritatea cetățenilor cari formează națiunea să aibă aceeaș rasă, limbă, credință și ideal.

Voința comună de a trăi într’un mediu anumit, sentimentul comun ce se desprinde dela acești oameni, idealul comun pe care ei și-l făuresc, iată elementele cari constituie o națiune. „Sufletul națiunii nu este altceva decât ideia națională cu voințele comune, cu gândurile și sentimentele comune”¹⁸⁾.

Când însă populația care trăește pe un teritoriu dat are aceeaș comunitate de rasă, de limbă, de credință și de amintiri și suferinți, această populațiune, indiferent de Statul în care se află, formează o *naționalitate*. Statele care se bazează pe naționalitate sunt cele mai interesante, dar elementul de bază al unui Stat este națiunea, adică indivizii legați prin aceeaș comunitate de sentimente și interese, indiferent de rasă, limbă sau credință.

Guvernul și Statul sunt două expresii cu totul diferite și

16) „Voi desprinde din istorie chiar un fapt moral enorm și foarte puțin observat, *puternica acțiune a fiecăruia asupra sa* (le puissant travail de soi sur soi) prin care Franța, prin propriul său progres, va transforma toate elementele sale brute. Viața are, asupra ei însăși, o acțiune de perpetuă întinerire care, din materiale, creiază lucruri absolut noi; astfel se desfășură viața istorică, așa progresează fiecare popor. Activând, născând, sfărâmand, topind elemente care rămân fără indoială în stare obscură și confuză, dar sunt puțin lucru în raport cu ceiace devine *lunga acțiune a marelui suflet*”. (Michelet, *Histoire de France*, préface, ed. 1869).

17) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 80.

18) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 82.

totuși, în practică, adeseori, în mod voit sau nu, se confundă. Guvern, în sensul cel mai exact al cuvântului, înseamnă exercițiul puterii publice de către suveran. Prin urmare guvernul reprezintă cel de al treilea element al Statului, puterea publică pusă în aplicare, în funcțiune.

Confuzia între Stat și guvern este lesne de făcut, căci oamenilor, Statul le apare sub forma guvernanților cari pun în mișcare forța publică pentru a face respectate anumite reguli de drept.

Dar confuzia aceasta este uneori și voită, în regimurile absolutiste, când se confundă Statul cu guvernul și când șeful Statului, considerându-se Statul, impune reguli și obligațiuni supușilor săi. Vestita expresie a lui Ludovic XIV — *L'état c'est moi* — se datorește tocmai acestui fapt.

Pentru noi Statul și guvernul sunt două noțiuni complet distincte, prima reprezentând națiunea organizată pe un anumit teritoriu și a doua, exercițiul puterii publice de către Suveran.

Patria se întrebuintează adesea pentru a desemna Statul; este de altfel singura noțiune sinonimă. Esmein spune că Statul este traducerea juridică a ideii de patrie. În această idee se rezumă toate drepturile și datoriile cetățenilor față de dânsa, se cuprinde întreaga comoară de sentimente și amintiri, legătura indestructibilă a omului cu pământul, mistica sa chemare de a apăra și iubi acest colț de țară, cu toate înfățișările și tradițiile lui ¹⁹⁾.

19) „Dar patria astfel înțeleasă, sinteză profundă și puternică a tuturor acestor elemente de rasă, limbă, religie, voință de convingere colectivă, frământate și topite în creusotul vieții comune, și reunite însfârșit în faptul locuirii pe acelaș teritoriu, nu constituie oare Statul, nu se confundă cu dânsul”.

„Nu, pentru a avea Statul complet, la toate aceste elemente mai trebuie adăugat unul ultim, care constituie tocmai caracteristica sa esențială: autoritatea politică și autoritatea politică suverană, existența unui organ competent pentru a spune liber dreptul”. (Louis Le Fur — *op. cit.*, p. 104).

CAPITOLUL II.

Suveranitatea Statului.

§ 1. — *Importanța și origina principiului.*

SUMAR: 46. *Importanța principiului.* — 47. *Origina suveranității.* — 48. *Dificultățile problemei.*

46. — **Importanța principiului.** — Al treilea element al Statului, acela care-i orînduește structura sa internă și-i dă forța de viață, este puterea de constrângere, puterea publică, cu ajutorul căreia se realizează în Stat ordinea juridică, necesară existenței societății. Această putere publică, această putere de constrângere, această forță de a porunci tuturor voințelor individuale dintr'un Stat, *imperium* cum îi spuneau Romanii, se numește *suveranitate*. Este principiul cel mai important pe care l-a proclamat Revoluția franceză și a fost adoptat imediat de toate constituțiile lumii întregi. Secretul acestui mare succes trebuie văzut într'un singur fapt: acest principiu corespundea unei stări sufletești și unei conștiinți generale. Pentru fiecare om apărea ca ceva firesc dreptul oamenilor cari trăesc în societate de a hotărî de soarta lor. Esmein spune că acest principiu își datorește puterea sa prin faptul că este „o idee foarte simplă, care răspunde sentimentelor de justiție și egalitate care sunt în fundul sufletului uman”.

47. — **Origina suveranității.** — Puterea de constrângere pe care Statul o exercită asupra națiunii a dat naștere în toate timpurile la mari nemulțumiri. În mod firesc naște în mintea oamenilor problema originii acestei puteri.

Astăzi, această problemă prezintă mai puțină importanță, deoarece este aproape unanim admis că Statul exercită puterea de constrângere în baza dreptului pe care-l deține dela națiune. Națiunea este deci origina și izvorul suveranității. Statul exercită acest drept pentru că el face un oficiu în interesul tuturor. Ori, din moment ce organizarea suveranității este făcută în interesul tuturor membrilor cari compun națiunea, este just și firesc ca toți aceștia să ia parte la organizarea ei, minoritatea fiind obligată să se supună legii formulate de majoritate.

Modul de a face respectată această suveranitate nu se

poate concepe decât în două feluri: a) prin forță și b) prin consimțământul opiniei publice. (Esmein).

Respectarea suveranității prin forță este un fapt trecător, fără consistență și durabilitate. Ori care ar fi caracterul forței, oricare ar fi calitățile excepționale ale celui care deține puterea la un moment dat, guvernarea prin forță este de scurtă durată și nu poate rezista curentului contrar al voinței publice.

Fundamentul suveranității trebuie găsit în voința generală a națiunii, necesară în orice formă de Stat. Această voință, conștientă sau nu, mai mult sau mai puțin liberă, este singura bază de unde suveranitatea își poate trage forța juridică și morală. Revoluțiile, detronările, asasinatele politice, pronunțamentele, sunt martore ale acestui adevăr netăgăduit.

Suveranitatea națională își trage deci puterile sale de viață din conștiința unanimă a națiunii că ea se exercită în folosul tuturor indivizilor. Ca o consecință firească a acestui principiu, națiunea își rezervă dreptul de a fixa ea regulele după care se va exercita această suveranitate.

48. — **Dificultățile problemei.** — Dreptul în virtutea căruia anumiți oameni puteau să-și impună voința lor prin forță altor oameni „a dat naștere la vii controverse și nesfârșite discuții. „Ceiace trebuie explicat e totdeauna cum, într'un grup omenesc dat, sunt anumiți indivizi cari pot legitim să-și impună voința lor, ca atare, altor indivizi, să pună legitim în mișcare o putere de constrângere irezistibilă, să determine cazurile în care pot s'o pună în mișcare, cum sunt, într'o societate dată, anumite voinți care au, în mod legitim privilegiul de a se determina singure, puterea de a formula comandamente necondiționate altor voinți”¹⁾).

Secole întregi, dearândul, s'a discutat această problemă fără să se ajungă la o soluție unanim acceptată. Rezolvirea ei ar atârna numai de faptul puținții de a demonstra că anumite voinți individuale sunt de o esență superioară celorlalte voințe. Dar nimic nu ne permite să ajungem la o atare concluzie.

Din această cauză oamenii au fost obligați să inventeze o voință supraumană, care ar fi investit pe anumiți oameni cu putere comandantă. În această idee se găsește origina doctri-

1) L. Duquait — *op. cit.*, t. I, p. 408.

nelor *teocratice*, adică a celor cari explică suveranitatea prin intervenția unei puteri supranaturale.

În principiu, aceste doctrine nu vorbesc de intervenția directă a divinității, conferind puterea, ci fac din Stat un fel de ființă divină, care, ca atare, poate să-și impună voința. Hegel spunea despre Stat că este „mersul lui Dumnezeu în lume”. „Statul este spiritul care, în lume, ia cunoștiință despre sine; realizează viitorul pe pământ, adică divinul. Acest divin în Stat este fundamentul puterii sale fără limită asupra indivizilor. Ei însăși nu găsesc întreaga realizare a ființei lor morale decât în divinul static.

„Acest caracter divin aparține oricărui Stat; se poate ca un Stat să fie găsit bun sau rău, bine sau rău organizat, puțin interesează. Dacă este un Stat este totdeauna un element divin într'ânsul. Oricât de rău, oricât de conrupt ar fi un Stat, e totdeauna un Stat; conservă totdeauna pozitivul ființei sale; e totdeauna realitatea ideii morale; e totdeauna divin” 2).

Și aceiaș idee o găsim, aproape cu acelaș conținut, la Kant. Recunoscând atotputernicia legii și dreptul ei de a dispune în mod suveran de individ, dânsul adaugă: „O lege, care este așa de sacră, așa de imuabilă, că e o crimă s'o pui la îndoială din punct de vedere practic și prin urmare de a-i suspenda un moment efectul, nu pare să vină dela oameni, ci dela vreun legiutor suprem și infailibil și asta înseamnă ceaștă maximă că orice autoritate vine dela Dumnezeu”.

Filozofii timpului recunosc cu toții origina divină a legii. Această origină a legii — fundamentul juridic al Statului — îl scutește pe acesta de orice fel de datorii față de supușii săi. Statul are numai drepturi.

Aceste preocupări au dat naștere de timpuriu la interese și variate formulări de teorii. Ne vom strădui să le rezumăm și clasificăm. Vom face două mari despărțituri, *Școala absolutistă* (doctrinele teocratice) și *Școala liberală* (doctrinele democratice) corespunzând marii preocupări a spiritului uman: echilibrul dintre drept și forță. La urmă ce vom ocupa și de doctrinele mai recente.

§ 2. — *Doctrinile teocratice.*

SUMAR : 49. *Rațiunea lor.* — 50. *Evoluția acestor doctrine.* — 51. *Distincția între drept divin supranatural și providențial.*

49. — *Rațiunea lor.* — Juriștii și filozofii evului mediu găseau o explicare a suveranității naționale. Ei spuneau că puterea publică și guvernul care o exercită nu există decât în interesul tuturor membrilor cari compun națiunea. Teologii evului mediu formulează categoric această idee, în special în *De regimine principum*, atribuit lui Thomas d'Aquino ³⁾. „Thomas d'Aquino distinge între *principiul* puterii, care este de drept divin, cum îl proclamase Sf. Paul; *modul* cu care se dobândește această putere și *întrebuințarea* pe care o face prințul, care sunt de drept uman și nu comportă intervenția directă și imediată a puterii cerești, afară de cazuri excepționale, ca pentru Regii din Iudeea. In această materie, libertatea umană este completă, sub condiția, bine înțeles, de a nu pierde din vedere binele comun al Societății, care rămâne scopul suprem” ⁴⁾.

Odată cu renașterea dreptului roman, legiștii, înțelegând rolul pe care trebuia să-l joace Statul în viața națională și doritori de a da Prințului și guvernului autoritatea de care aveau nevoie pentru a asigura unitatea țării lor și a putea să reziste împotriva seniorilor feudali, care-și atribuiră o parte din suveranitate, ajunseră la concluzia că Regele, expresia ultimă a suveranității, deține puterea dela Dumnezeu și dela sabia sa.

Această concepție nu reprezintă însă doctrina dreptului divin, așa cum fusese concepută de Thomas d'Aquino, inspirat și dânsul de Sf. Ioan Crisostomul, care, în secolul IV-lea încă se opunea la interpretarea la care ajunseră mai târziu legiștii. „Nu există putere, spunea dânsul, care să nu vină dela Dumnezeu. Ce spuneți însă? Orice Prinț este instituitul lui Dumnezeu? Eu nu spun asta. Nu vorbesc de prinți ci chiar de lucrul însăși, adică de putere. Trebuie să existe guverne, pentruca să nu fie lăsat totul pradă anarhiei și bunului plac, iată tot

3) Regnum non est propter regem, sed rex propter regnum.

4) Marcel de la Bigne de Villeneuve — *Traité général de l'Etat* — Essai d'une théorie réaliste de droit politique, t. I, 1929, p. 281.

ceiace atribui Înțelepciuni divine. Deaceia apostolul nu spune: Prințul vine dela Dumnezeu; ci el spune, vorbim de lucrul în-suși: puterea vine dela Dumnezeu”⁵⁾). Imprejurări particulare au făcut ca aplicațiunea acestei doctrine în practică să dea naștere la exagerări. Dela concepția lui Thomas d’Aquino, care admitea participarea întregului popor la exercițiul puterii publice și se declara pentru sufragiul universal⁶⁾ până la preambulul edictului lui Ludovic XV, din Decembrie 1770: „Noi nu deținem coroana noastră decât dela Dumnezeu... etc.” este o enormă diferență. Această evoluție este extrem de interesantă: lupte pasionate au avut loc, cu consecințe din cele mai necalculabile.

Interesul ei a devenit și mai mare atunci când a fost împărtășită de Regii Angliei și ai Franței, devenind metodă de guvernământ.

50. — Evoluția acestor doctrine. — In secolul XVI în principalele țări din Europa se produce un fapt de o covârșitoare importanță: Regii și Prinții reușesc să răducerească drepturile regaliene care erau împărțite între seniorii feudali. Această primă izbândă determină pe legiștii și consilierii Regelui să meargă și mai departe și să proclame atotputernicia Statului, desfăcându-se astfel de subjugarea în care se găseau față de Papalitate și de Sfântul Imperiu germanic. Această mișcare coincide cu Reforma protestantă din secolul XVI și cu Revoluția puritană din Anglia, din secolul XVII. Biserica trece printr’o grea criză. In lupta pe care dânsa o duce pentru a-și menține unitatea, ea pierde din vedere acțiunea Statului, care reușește să-și mărească independența și față de biserică; puterea laică devine considerabilă.

Legiștii, care aveau tot interesul să susțină puterea absolută a Regelui, plecau dela premiza imperialismului roman: *quod principi placuit legis habet vigorem*, devenită acum: *Qui veut le roi, si veut la loi*. Tendința lor era să centralizeze întreaga putere în mâinile Regelui și să transforme întreaga națiune în supusă desăvârșită Regelui. Dacă ei îl ajutaseră pe Rege la recucerirea drepturilor împărțite între seniori, acum

5) *Epistola către Romani*, c. 23.

6) *Summa theologica*, 1-a 2-ae qu. 105, art. 1.

îl împingeau să distrugă toate corpurile independente din Stat, care puteau fi un control și o rezistență la atotputernicia regală⁶⁾. Consecințele acestui fapt au fost subliniate de Revoluția din 1789.

Dar legiștii, în atitudinea lor, se întemeiau pe sprijinul moral al teoreticienilor. În Franța, această doctrină găsi un strălucit susținător în *Jean Bodin* care în *Les six livres de la République* (1576) expuse întreaga concepție susținută de legiști și ajunse la concluzia că puterea suverană este perpetuă, inalienabilă și indivizibilă. Dar el, ocupându-se de dreptul poporului de a judeca și pedepsi pe regi, se declară partizanul acestei idei și se înscrie astfel în școala liberală.

Lui Bodin îi urmă *Charles Loyseau*, care, în *Traité des offices* împărtășea aceiaș părere și declara pe Rege „locotenentul lui Dumnezeu și unicul reprezentant pentru tot ceia ce vine în atingere cu puterea temporală”.

Bossuet, în timpul lui Ludovic al XIV, împărtăși și dânsul această părere în lucrarea sa *Politique tirée des paroles de l'Écriture Sainte*.

În Anglia această doctrină fu împărtășită de *Hobbes* în lucrările sale *De cive* (1642) și *Leviathan* (1651). El era partizanul Stuartilor și le dădea acestora tot sprijinul filozofic în încercările pe cari dânsii le făceau de a menține în Anglia monarhia absolută. În Italia *Machiavel* (Il principe) reprezintă școala absolutistă dusă la extrem.

Evident, Regilor le convenea de minune această doctrină și o înscriu ca principiu fundamental în preambulul edictelor lor. Pentru ultima oară această idee mai apare în Charta din 1814 a lui Ludovic al XVIII „Divina Providență, chemându-ne din nou în Statele noastre, după o lungă absență, ne-a impus mari obligații. Am considerat că, deși autoritatea reședea în persoana Regelui, etc.”.

Dar nu numai atât. Ei o pun și în practică. Astfel în Anglia, monarhia devine absolută cu dinastia Tudorilor în 1485

6) „În secolul XII regalitatea apăruse ca salvatoare, ca expresia dreptului contra opresiunii feudale și eclesiastice. În adevăr, în accepția populară a cuvântului este ordinea, protecția și justiția; nici ordine, nici justiție, nici protecție nu sunt posibile fără unitate, pentru că fără unitate nu există autoritate” (Ch. Beudant — *op. cit.*, p. 83).

(Henric VII) și durează până la întronarea Stuartilor în 1603⁷⁾. În Franța, monarchia devine absolută în timpul Bourbonilor (Henric IV, 1590) și durează până la Revoluție.

Dar aceste doctrine au rămas azi de domeniul istoriei deoarece sunt izbite de un vițiu inițial și iremediabil: *sunt extraștiințifice, pentru că impun intervenția forțelor supranaturale.*

51. — **Distincția între drept divin supranatural și providențial.** Marchizul de Varelles-Sommières împarte doctrinele teocratice în doctrine de drept divin *supranatural* și de drept divin *providențial*.

Distincția pe care o face e destul de subtilă. În doctrinele de drept divin supranatural ca și în cele de drept providențial, o putere superioară, Dumnezeu, a creat puterea politică în sine. În doctrinele de drept divin supranatural însă, puterea divină a și desemnat persoana sau persoanele, dinastia de exemplu, care trebuie să fie investită cu puterea politică⁸⁾. Această doctrină a fost împărtășită de teologii catolici și de Thomas d'Aquino, care declară: „esența puterii, *puterea în sine*, vine dela Dumnezeu; *puterea de fapt*, cu formele ei contingente, e de drept *uman* și derivă dela popor; poporul singur se poate organiza în vederea propriului său scop”⁹⁾.

După această doctrină deci, formele pe care le îmbracă puterea publică de esență divină, sunt pur umane. De îndată însă ce aceste forme pur umane au fost investite de puterea divină, devin și dănsese divine. Această teorie a fost împărtășită de *Bellarmin* (1552—1617), *Suarès* (1548—1617), papa *Leon XIII* și, în parte de *Bossuet*.

Doctrina dreptului divin providențial susține că puterea vine numai dela Dumnezeu: „oamenii cari o posedă sunt investiți prin mijloace umane, sub direcția invizibilă a Providenției divine, totdeauna prezente”¹⁰⁾. Elementul uman, în această doctrină, n'are alt rol decât acela de a aduce la îndeplinire dezideratele Providenției divine. El nu poate avea nici un gest, nici o voință proprie: este sclavul Providenției. Se poate lesne ob-

7) W. Stubbs — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. II.

8) L. Duguit — *Op. cit.*, t. I, p. 421.

9) Omnia potestas a deo per populum.

10) L. Duguit — *Op. cit.*, t. I, p. 421.

serva că această doctrină consacră absolutismul cel mai desăvârșit. A avut doi reprezentanți de seamă: *J. de Maistre* și *Bonald*, iar în Italia *Machiavel*.

Din prima grupare, din doctrina de drept divin supranatural, își trage origina teoria suveranității naționale.

§ 3. — Doctrinile democratice.

SUMAR: 52. *Istoric*. — 53. *Fundamentul acestor doctrine*. — 54. *Teoria Contractului social*. — 55. *Caracterele suveranității*. — 56. *Origina acestei doctrine*. — 57. *Critica contractului social*.

52. — *Istoric*. — Prin doctrine democratice înțelegem aici toate teoriile cari pun origina puterii politice în voința colectivă a societății, supusă acestei puteri și care arată că puterea politică este legitimă numai pentru că este instituită de colectivitatea pe care o conduce.

Antichitatea nu și-a pus problema aceasta. Pe nici unul din scriitorii politici ai Greciei și Romei nu i-a preocupat chestia de a ști dacă puterea politică era legitimă sau nu. Nici unul din trănșii nu s'au întrebat care-i este origina. Ei au luat-o ca un fapt necesar, ca o realitate imanentă, căutând să discute numai condițiile practice ale unei bune guvernări sau, ca Platon în *Republica*, să redacteze planul unei cetăți ideale. Romanii au cunoscut noțiunea de *imperium*, adică puterea de guvernământ a magistraților, *potestas*, adică puterea senatului și a poporului, care era tot o putere de guvernământ; ei n'au avut noțiunea de *supremitas*, care înseamnă o putere asupra celorlate puteri, superioară acestora. Bodin semnaleză existența noțiunii *majestas*, care ar fi avut acelaș înțeles¹¹⁾.

Evului-mediu însă îi revine sarcina de a fi examinat această problemă, și de a-i fi dat formulări cu totul noi. Imprejurări istorice semnalate mai sus au determinat aceasta. Doctrinile teocratice au venit să justifice o stare de fapt necesară

11) Bodin — *Les six livres de la République*, Liv. I, ch. VIII: „La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République que les Latins appelaient *majestatem*“.

constituirii Statelor naționale în Apusul Europei; ele au dat naștere la importante exagerări, pe cari azi nici nu le putem concepe, dar în societatea de atunci erau singurul mijloc de a le face să pătrundă. În ideia de *supremitas* evul mediu cuprindea puterea regilor Franței sau ai Angliei asupra seniorilor feudali. Aceștia deveneau „regi ai regilor”. În noțiunea aceasta nu se cuprindea numai puterea politică, ci se adăuga toate celelalte prerogative ale Statului, care, odată cucerite dela feudatari, se întorceau regelui, ca proprietate a sa. Dreptul de a împărți justiția, de a face războiu, de a încheia pace, de a bate monete, de a pune impozit, etc., toate acestea se întorc Regelui ca drepturi *regaliene*, adică ca plină proprietate a sa. Feudalitatea devenind stăpână pe toate desmembrămintele vechii puteri publice romane, pe măsură ce ea și le aproprie. Ie supune regulelor dreptului civil, le declară proprietate afectată feudei, aparținând cu acelaș titlul seniorului ca orice proprietate obișnuită. Ideia *proprietății puterii* aparține feudalității; ea a devenit azi suveranitatea modernă, care aparține națiunii.

Aceste exagerări ale evului mediu au făcut de timpuriu pe gânditori să vină să se întrebe cu ce drept șefii statelor se declară proprietari ai puterii publice, putând dispune de ea cum vor, putând-o împărți între moștenitori, sau exercită după bunul plac.

Încă din secolul XII și XIII apare la diferiți scriitori ideia suveranității populare. *Guillaume d’Auvergne*, *Jean de Salisbury*, *Marsile de Padoue* în *Defensor Pacis* sunt fundatorii principiului democratic. Această idee nu-i afirmată numai teoreticește; e și practic afirmată în Statele generale ale Franței (1355).

Un secol mai târziu, în Statele generale dela Tours (1484) *Philippe Pot* o spune categoric în celebrul său discurs: „De atunci, care-i puterea, în Franța, care are dreptul să reguleze mersul afacerilor, când Regele este incapabil să guverneze? Evident, această sarcină nu se întoarce nici la prinț, nici la consiliul prinților, ci la poporul, *dătător de putere*”...

Ideia democratică ajunge la adevărata sa dezvoltare în secolul XVI, susținută de scriitorii protestanți și catolici. Aceștia sunt numiți *Monarchomaques*. Cei mai de seamă repre-

zentanți ai lor sunt *François Hotman* (1573)¹²⁾ și *Hubert Lanquet* (1579)¹³⁾. Cercetând origina și fundamentul suveranității, ei o găsesc rezidând în societatea întreagă, care o conferă șefului Statului prin delegație. Pentru toți aceștia, oamenii se nasc liberi și independenți; ei deleagă autorității puterea de a-i conduce; această autoritate este stabilită în interesul poporului, care poate controla oricând modul cum dânsa se exercită. „Poporul are deci dreptul de a judeca și pedepsi pe Regii cari abuzează de putere”¹⁴⁾.

În secolul XVII *Jurieu* poate fi considerat ca reprezentant tipic al doctrinelor democratice. El merge atât de departe însă, încât ajunge la absolutismul poporului: „Intreaga societate politică implică existența unui contract, pact de supunere sau de suveranitate, intervenit între popor și prinț; dar poporul e totdeauna în drept să retragă prințului, care a făcut o rea întrebuințare, puterea pe care i-a dat-o; poporul va putea să aprecieze suveran dacă prințul violează sau nu contractul; va putea să-l răstoarne când va crede de cuviință, căci trebuie să fie în societate o anumită autoritate care să nu fie obligată să justifice validarea actelor sale; această autoritate e numai poporul”¹⁵⁾.

Locke explică puterea politică prin consimțământul acelor care-i sunt subordonați. Dar dânsul opune puterii politice o limitare ce rezultă din existența drepturilor naturale aparținând omului, pe care dânsul le conservă în societate și poate să le opună totdeauna puterii, nu numai a prințului, ci și a legiuitorului ales de popor.

Evoluția aceasta ne arată o revoluție în concepția suveranității. Încă din secolul XIII ideia suveranității populare apare, este adevărat, în chip timid, dar progresează neîncetat. Această evoluție a gândirii este admirabil schițată de Ch. Beudant¹⁶⁾: „Din marea criză a secolului XVI a apărut definitiv civilizația

12) *Franco Gallia, sive tractatus de regimine regum Galliae et de jure successionis*, 1573.

13) *Vindiciae contra tyranos*, publicată sub numele de Junius Brutus, 1579.

14) Lanquet — *Op. cit.*

15) *XXIII-e lettre pastorale*, p. 418.

16) *Op. cit.*, pp. 84 și 85.

modernă. Liberată de jugul Școalei, spiritul uman și-a dat seamă că instituția politică, adică organizarea societății civile, este de drept pozitiv, că, de atunci, ea este opera consimțământului mutual al interesaților; supusă liberului examen, ideia mistică, admisă până aici, că autoritatea vine dela Dumnezeu, dispăre ca o minune: Suveranitatea populară se ridică în fața puterii regale...

„Elementul principal al revoluției care se îndeplinește este o concepție nouă asupra originii, naturii și rolului Statului... Autoritatea încetează de a mai fi privită ca aparținând suveranului prin drept propriu, ca un atribut al forței sau al unui drept divin; e considerată ca rezultat al supunerii gândite a supușilor, ca ieșită din voința și consimțământul interesaților. Suveranitatea, de atunci, este de instituție umană...”

53. — **Fundamentul acestor doctrine.** — Aceste doctrine democratice mai sunt numite și *liberale*, deoarece ideia lor fundamentală este *libertatea individuală*. În aceste doctrine se va vedea că am rezervat un loc special teoriei *contractului social* a lui J.—J. Rousseau, care nu este o doctrină liberală, ci una absolutistă. Am clasificat-o totuși aici pentru că și această doctrină așează origina puterii în voința colectivă a societății.

Fundamentul acestor doctrine trebuie găsit în setea de libertate individuală ce reșeade în sufletul fiecărui om. Pentru a se ajunge la acest triumf lungă lor evoluție a trebuit să parcurgă etape importante; au început prin lupta contra absolutismului regal, prin revendicarea drepturilor popoarelor; apoi odată această cucerire dobândită, individul începe lupta contra noului tiran, care nu mai eră Regele ci Statul; abia revoluția franceză proclamă dreptul individual ca fundament al Societății civile. Proclamația însă este numai de formă; lupta individului împotriva Statului atotputernic, este și azi tot atât de înverșunată.

54. — **Teoria contractului social.** — Rousseau se ridică împotriva stării actuale pe care o găsește neconformă cu natura omului. El se ridică împotriva întregii civilizații existente pe care o critică în numele ideii morale, în numele naturii și al egalității. Pentru a regăsi omul, în adevărata lui valoare, este obligat să se întoarcă la timpurile în care civilizația nu-și imprimase pecetea ei distrugătoare.

Aplicând această concepție în domeniul politic, Rousseau constată că „omul s'a născut liber și pretutindeni e în lanțuri.

Se crede stăpânul ființelor și este mai sclav decât dânsese. Cum s'a făcut această schimbare? Nu știu. Ce-o poate legitima? Cred să pot rezolva această chestie" 18).

Rousseau încearcă să rezolve această problemă prin teoria sa asupra *contractului social*. Omul în stare naturală este liber; el nu știe dacă a fost liber, dar logic vorbind trebuie să fi fost liber. Cum se face că această libertate primitivă s'a transformat într'o aservire a individului legii, sau, atunci, Statului? Iată problema.

El caută să vadă dacă această aservire este datorită vieții de familie, sau anumitor clase sociale, sau anumitor indivizi, cari prin forță impun voința lor oamenilor și le aservesc libertatea. Indepărtează rând pe rând toate aceste presupuneri căci nu admite că forța poate să subjuge libertatea individuală. Explicația instituției o găsește în renunțarea de bună voie a oamenilor la libertatea lor individuală, în convenția pe care aceștia au făcut-o de a supune libertatea lor unei autorități. Omul face acest sacrificiu numai pentru a-și vedea drepturile sale mai bine protegute. „Societatea civilă e născută dintr'un contract, prin care oamenii au renunțat la independența lor naturală pentru a dobîndi, în schimb, siguranța. Din acest contract s'a născut un corp moral și colectiv o „voință generală" 19).

Rousseau merge însă și mai departe. Consideră că însăși națiunea, poporul considerat ca atare, s'a născut printr'un astfel de contract. „Înainte de a examina actul prin care un popor alege un rege, ar fi bine să examinăm actul prin care un popor este popor; căci acest act, fiind necesarmente anterior celuilalt, este adevăratul fundament al societății" 20). Pentru el, indivizii, liberi și independenți unii față de alții, au alcătuit societatea printr'un consimțământ unanim. Suveranitatea deci, în concepția lui, își găsește fundamentul și rațiunea de a fi în consimțământul general al membrilor Societății.

Dar Rousseau, dându-și seama că s'ar ajunge la absurd cu această teorie, în sensul că s'ar putea legitima sclavia și absolutismul, îi adaugă un important corectiv. Suveranitatea, adică

18) *Contract social*. Ch. I.

19) Rousseau — *Op. cit.*, cart. I, cap. VI.

20) *Op. cit.*, cart. I, cap. V, p. 122.

voința fiecăruia, care, prin consimțământ, devine voința generală, nu se poate înstrăina, nici prescri. Dacă oamenii într'o anumită epocă au avut o anumită voință, aceasta nu poate obliga generațiile viitoare. Omul nu poate înstrăina drepturile sale în favoarea altui om, ci numai în interesul tuturor. Oamenii între dânsii sunt egali. Nici unul nu are drepturi asupra celuilalt. Ei nu pot înstrăina voința lor decât în folosul comunității întregi. În momentul însă când pactul social este violat, din orice cauză, individul își recapătă libertatea individuală la care renunțase. „Pactul social fiind violat, fiecare reintră atunci în primele sale drepturi și-și reia libertatea naturală, pierzând libertatea convențională în folosul căreia renunțase”²¹⁾.

Voințele individuale, adăugate una câte una, alcătuiesc voința colectivă, acel *eu* comun. Aceste voințe rămân bine distincte și în moment când convenția inițială este călcată, fiecare voință individuală, care s'a păstrat distinctă în eul comun, își reia libertatea de acțiune, își redobândește libertatea sa naturală, imprescriptibilă și netrasmisibilă. „Pe dată, în locul persoanei particulare a fiecărui contractant, acest act de asociație produce un corp moral și colectiv, compus din atâția membri câte voci are adunarea, care dobândește chiar prin acest act unitatea sa, eul său comun, viața, voința sa. Această persoană publică, care s'a format prin unirea tuturor, lua altă dată numele de cetate și acum ia numele de corp politic”²²⁾.

Pentru Rousseau, Statul este produsul voinței colective, creată din contopirea voințelor individuale; suveranitatea deci își găsește justificare în voința colectivă a membrilor Societății, voință care reflectează toate particularitățile voințelor individuale.

55. — **Caracterele suveranității** — După dânsul, suveranitatea prezintă următoarele caractere :

a) *Este unică și indivizibilă.* Prin faptul că dânsa este rezultatul contopirii voințelor individuale într'o singură voință comună, caracterul ei de unitate este stabilit și nu se poate concepe divizibilitatea acestei unități. Fiecare individ nu deține decât o cotă parte din această suveranitate, corespunzătoare suverani-

21) Rousseau — *Op. cit.*, p. art. I, cap. VI.

22) Rousseau — *loc. cit.*

tății personale, pe care dânsul a înstrăinat-o cu ocazia pactului social.

Bazat pe această idee a indivizibilității suveranității, Rousseau se ridică împotriva Statului federal, căci el nu poate concepe ca o parte din suveranitate să poată fi înstrăinată în folosul unei alte colectivități. Tot din cauza acestei concepții el se ridică împotriva principiului separației puterilor, conceput de Montesquieu, socotind că exercițiul suveranității se poate confunda cu posesiunea ei. Exercițiul suveranității poate fi delegat diferitelor corpuri sau puteri, fără să se aducă vreo atingere principiului însăși al suveranității.

b) *Este inalienabilă și imprescriptibilă.* Rousseau voind să combată absolutismul lui Hobbes, ajunge la concluzia că suveranitatea nu poate fi înstrăinată. Ideia aceasta era cuprinsă în chiar ideia de unitate. Cum voința individuală nu poate fi înstrăinată, tot astfel nu poate fi nici voința colectivă. Suveranitatea fiind inalienabilă, ori când indivizii pot cere șefului Statului respectul pactului-social. Fiind inalienabilă, este în mod firesc și imprescriptibilă.

Bazat pe această caracteristică a suveranității, el ajunge la concluzia că din moment ce suveranitatea nu se poate înstrăina, nu poate fi nici reprezentată. El se declară pentru guvernul direct, poporul urmând singur să-și facă legile, și respinge ideia guvernului reprezentativ și al Parlamentului. Nu concepe că voința unei persoane poate fi încredințată altei persoane (deputat) căci ar fi o înstrăinare de voință, lucru inadmisibil. Vom examina această chestie la capitolul respectiv.

c) *Este nelimitată* în sensul că dânsa poate să facă tot ce vrea, poate să transforme în lege orice idee, deoarece reprezintă voința generală și aceasta nu se poate înșela asupra interesului general. Tot ce face legiferează dânsa este în interesul general. Rousseau admite o limită, aceea privitoare la drepturile civile ale omului, care n'au fost încredințate suveranității prin pactul social. În materie de drepturi individuale, omul își păstrează întreaga libertate și independență; în materie însă de drepturi politice omul, prin pactul social, a concedat suveranității dreptul de a hotărî în interesul colectivității. Rousseau introduce în locul absolutismului Regelui absolutismul Statului.

56. — *Origina acestei doctrine.* — Ideile expuse de Rousseau cu atâta talent nu sunt proprii lui. Ele au format multă vreme

preocuparea publiciștilor evului mediu, în special a susținătorilor dreptului natural. *Locke* rezumă în lucrarea sa *Essay on civil government* toate ideile cari dominau în scrierile membrilor școlii naturale, le sintetizează și le dă o concepție nouă, care nu numai că-l apropie de toate ideile lui *Rousseau*, dar în multe privinți îl depășește chiar. Spre exemplu, atunci când este vorba de caracterul ilimitat al suveranității, *Locke* aduce o corectare teoriei lui *Rousseau*, în sensul că și suveranitatea trebuie să fie limitată de regula de drept.

Legiștii și teologii evului mediu, deși nu se gândesc la ideia contractului social, par totuși s'o fi întrevăzut și să fi influențat pe *Rousseau*. Ei nu se ocupă de origina Societății; o consideră ca un fapt natural, comparând-o adesea cu un organism uman. Unii dintrâșii însă, *Suarez* în special, găsesc că la baza societății este un contract, o înțelegere între primii membri ai societății. Dar ei nu găseau origina suveranității în acest contract, deoarece pentru ei suveranitatea era de origină divină.

Gierke socotește că cel dintâi interpret al acestei doctrine este germanul *Althusius* ²³⁾. În orice caz ea a fost clar formulată de *Grotius* ²⁴⁾, *Wolf* ²⁵⁾ și de întreaga școală a dreptului natural.

Rousseau reia toate acestei idei și pe baza lor construiește doctrina *Contractului social*. Succesul acestei lucrări a fost considerabil. Ea a servit de bază revoluției franceze, a fost firul dominant al cugetării din acea epocă, dar a fost în acelaș timp elementul care a determinat revoluția să săvârșească cele mai mari rătăciri. Cum se explică acest succes? Ne-o spune *Beudant* în termeni destul de expresivi: „Cuvintele vagi și sonore au darul de a zăpăci și a mișca mulțimele, fără îndoială pentru că vorbesc instinctului mai mult decât rațiunii. *Rousseau* a exaltat sfârșitul secolului XVIII abuzând de dânsul; și prin asta l-a sedus. Dacă *L'Esprit des lois* avea admiratori, *Contractul social* fu obiectul unului cult; avu devotații, fanaticii, inchișitorii și chiar călăii săi.

23) *Gierke* — *Althusius*, p. 67 și 97.

24) *De jure belli et pacis*.

25) *Jus naturae methodo scientifica retractatum*, ed. 1766, t. VIII, § 28

„Prin reminiscentele Greciei și Romei, de care dânsul era plin, trebuia să placă societății mijlocii a timpului, frondoasă, sentimentală și naivă; se entuziasmă de moravurile, de instituțiile și de obiceiurile republicelor din antichitate, fără a-și da seama că mergea împotriva a ceiace umanitatea urmărise de secole. Abstracțiile asupra Voinței generale linguseau înstictele absolutiste, totdeauna gata să se deștepte în democrațiile tinere sau bătrâne... În sfârșit, formulele sale rigide asupra suveranității poporului dădeau oprimaților din ajun tentația și perspectiva de a deveni la rândul lor opresori; deschiseră era represalilor. Totul concuра astfel, ideile, evenimentele și pasiunile, la reputația extraordinară a Cărții”²⁶⁾.

Doctrina lui Rousseau, tocmai din cauza acestor împrejurări particulare, a avut o influență decisivă nu numai asupra spiritelor din acea epocă, dar chiar multă vreme mai târziu. Incetul cu incetul s’au observat însă erorile ei, astfel că azi, e aproape complectamente părăsită.

57. — Critica Contractului social. — Teoria contractului social a dat naștere la vehemente critici și la obiecțiuni destul de puternice. Unul dintre cei mai vehemenți critici ai săi, prof. Ch. Beudant îl caracterizează astfel pe Rousseau: „Rousseau era ca și predestinat apostolatului nefast ce-a îndeplinit. Rău din naștere, vicisitudinile vieții îl fac misantrop. Judecând societatea stabilă prin ceiace-i reproșează de a nu fi făcut pentru dânsul, nu vede întrânsa decât abuzuri și excese; nu găsește nimic bun de păstrat. Războiul civilizației, sub toate formele, devine întrucâtva vocația sa”²⁷⁾.

Obiecțiunile cari se ridică împotriva doctrinei lui Rousseau sunt următoarele :

a) Ideia contractului social este antiștiințifică, deoarece nu-i dovedită istoricește, așa cum o susținea Locke, iar presupunerea ei din punct de vedere logic, cum o făcea Rousseau, este împotriva realității; nu se poate să nu fi rămas nici o urmă a contractului inițial, păstrată din generație în generație.

b) Contractul social nu îndreaptă nimic, deoarece înlocue-

26) *Op. cit.*, p. 162—163.

27) *Op. cit.*, p. 151. Vezi și L. Duguit — J.-Jacques Rousseau. Kant et Hegel, *Revue du droit public*, 1918.

ște absolutismul Regelui prin absolutismul Statului. Individul nu poate opune Statului drepturi proprii, deoarece a abandonat Statului prin contract drepturile sale politice.

c) Ideia contractului este periculoasă, deoarece, dacă la baza Statului este voința individuală, care a alcătuit comunitatea, aceste voințe pot, oricând ar voi, să desființeze contractul făcut. Este o simplă ipoteză, care în practică n'ar putea avea loc, căci în momentul în care oamenii ar voi să desființeze Statul, împrejurările vieții iar constrânge să-l refacă la loc.

d) Dacă oamenii trăesc în societate în baza unui contract ce se va face cu acei oameni cari n'ar voi să închee acest contract? Pot trăi liberi în afară de Stat? Și unde s'o facă ?

Iată principalele obiecțiuni ridicate împotriva teoriei lui Rousseau. Cu toată critica care-i se aduce, nu se poate tăgădui însă că ideile lui au avut însemnată influență și au dat naștere la importante instituțiuni, care se mențin și azi. Cu ocazia examinării instituțiilor constituționale va putea fi apreciată influența ideilor lui Rousseau .

§ 4. — *Doctrine democratice recente.*

SUMAR : 58. *Teoria lui Esmein.* — 59. *Teoria lui Hauriou.*

58.—**Teoria lui Esmein.**—Este cea mai apropiată de concepția lui Rousseau. După ce Esmein rezumă principalele idei ale *Contractului Social*, trece la discutarea lor critică. Constată că această teorie „care a exercitat o influență universală în secolul XVIII, este azi aproape complet părăsită”²⁸⁾. Motivul îl găsește în primul rând în faptul că nu se poate dovedi istoricește existența unui contract social inițial. În al doilea rând, chiar dacă acest contract ar fi socotit drept o ficțiune, tot nu poate fi primit deoarece duce la înstrăinarea drepturilor individuale în folosul comunității. Apoi, nu este istoricește dovedită libertatea inițială a omului. Intoarcerea la natură, starea naturală a omului, ca și Contractul social, sunt ipoteze contrare da-

28) *Op. cit.*, t. I, p. 308.

telor furnizate de istorie și sociologie. Pentru Esmein „formarea unei națiuni este un fenomen succesiv, produsul unei foarte lungi evoluții naturale, ale cărei legi se silesc să le deternine sociologia și istoria și în care voința conștientă a generațiilor succesive și mai mult încă, convențiile formale dintre oameni, țin un loc foarte mic. Existența națiunilor civilizate și distincte este un fapt social, care trebuie primit pur și simplu, atunci când cercetezi în drept fundamentul suveranității la o națiune”²⁹⁾.

După ce face această critică doctrinei lui Rousseau, Esmein expune teoria sa. Pentru dânsul suveranitatea se bazează pe două idei principale, care nu sunt „în fond, decât două înfățișări distincte ale aceluiaș adevăr”.

Prima idee: „puterea publică și guvernul care o exercită există în interesul tuturor membrilor cari compun națiunea”³⁰⁾. Din această primă idee, decurge următoarea consecință greu de contestat: „Ceiace este stabilit în interesul tuturor trebuie să fie orînduit de interesați, prin voința generală, toți cetățenii participând la această orînduire, cu excepția supunerii la legea majorității”³¹⁾.

A doua idee de bază: „Oricare ar fi sursa legală a suveranității la un popor, în orice mâini ar fi pusă, nu durează și nu se exercită în fapt decât dacă este respectată de cetățeni sau supuși. Ori, această supunere nu poate fi obținută decât în două chipuri: sau prin forță, sau prin adeziunea opiniei publice”³²⁾.

Până aici doctrina lui Esmein nu este deloc diferită de a lui Rousseau. Mai mult chiar, examinând posibilitatea ca suveranitatea să se facă respectată prin forță, înlătură această ipoteză și rămâne la singura posibilă, a adeziunii voinței generale, care este „mai mult sau mai puțin conștientă și în adevăr liberă, după medii”. Sediul voinței generale este, pentru dânsul, în opinia publică, care are două posibilități de a se manifesta: libertatea presei și dreptul de întrunire. „A recunoaște, a organiza și respecta suveranitatea națională, înseamnă a da opiniei pu-

29) *Op. cit.*, t. I, p. 311.

30) *Op. cit.*, t. I, p. 311.

31) *Op. cit.*, t. I, p. 312.

32) *Op. cit.*, t. I, p. 317.

blice, forță superioară, o expresie precisă, o valoare juridică, o autoritate legală”³³).

Dar Esmein se desparte de Rousseau prin faptul că admite dreptul de vot, ba chiar îl consideră ca element indispensabil al suveranității; se declară pentru guvernul reprezentativ și pune cea mai mare silință în a descoperi sistemul cel mai potrivit de consultare a voinței generale. El se declară deasemeni pentru limitarea suveranității Statului, opunându-i drepturile indivizilor.

59. — Teoria lui Hauriou. — Se deosebește complectamente de teoriile expuse până aici. După ce face distincția între *suveranitatea independentă*, care joacă un rol important în dreptul internațional public, însemnând că Statul suveran n'are nici un alt stăpân deasupra lui și *suveranitatea proprietate a puterilor de guvernământ*, singura care interesează din punct de vedere intern, formulează opiniunea sa astfel. Distinge în Stat două puteri, *puterea minoritară* și *puterea majoritară*. Din colaborarea continuă a acestor puteri rezultă suveranitatea. Puterea minoritară sau puterea de guvernământ, numită astfel pentru că aparține unui mic număr de guvernanți, aparține în realitate instituțiilor, biurourilor, funcționarilor, singurii cari posedă calitatea și competența de a conduce afacerile publice. Origina acestei puteri este de drept divin și se justifică istoricește prin superioritatea individuală a unui mic număr de membri ai societăți, *elita politică*. Această superioritate individuală se transmite în decursul timpurilor dela indivizi la instituții. „Suveranitatea a aparținut întâi Regelui pentru că atunci Regele posedea instituțiile guvernamentale ca lucruri ale lui; apoi suveranitatea a trecut națiunii, ceiace înseamnă că instituțiile guvernamentale sunt acum bunuri ale națiunii, pe care dânsa le controlează”³⁴). Această putere minoritară este deținătorul autorității în Stat; dânsa ordonă sau interzice majorității de a face anumite lucruri sau a se abține în anumite cazuri. Această putere trebuie să fie independentă pentru a putea conduce și governa.

Alături de puterea minoritară există în Stat puterea majoritară, formată din majoritatea populației. Aceasta se numește

33) *Op. cit.*, t. I, p. 319.

34) M. Hauriou — *op. cit.*, ed. II, 1929, p. 117.

adesea suveranitate națională sau democrație. Hauriou o numește *putere de dominație* și putere de *participare și control*. Această putere își manifestă dezideratele ei prin vot. „De sus în jos, în executiv, în legislativ, în electoral, constatăm că puterea minoritară are direcția, iar cea majoritară n'are decât participarea și tot astfel trebuie să fie în raporturile executivului cu legislativul și ale legislativului cu electoralul”³⁵).

Apariția puterii majoritare este de dată recentă. Ea nu-și face simțită acțiunea decât în timpul regimului reprezentativ și mai ales a regimului parlamentar. Acolo unde nu există participare directă a puterii majoritare, este în schimb încrederea pe care puterea majoritară a acordat-o minorității. Puterea majoritară nu poate să-și îndeplinească adevăratul ei rol de putere dominantă, participantă și controlatoare decât într'un regim democratic.

Dificultatea problemei apare însă atunci când este vorba să se stabilească raportul dintre puterea minoritară și cea majoritară. El aduce aici o explicație foarte subtilă. Suveranitatea nu trebuie înțeleasă numai în sensul negativ al cuvântului, adică nu există nici o putere superioară Statului. Ea trebuie înțeleasă și într'un sens pozitiv, anume că într'un Stat „din cauza structurii sale, se produce un fenomen de posesiune a puterii, este o putere care o posedă pe cealaltă; este suveranitatea care posedă puterea de guvernământ și care posedând-o, o controlează”³⁶). Tendința continuă a puterii majoritare este să naționalizeze puterile minoritare. Mijloacele prin care dânsa poate face acest lucru sunt diferite: naționalizarea instituțiilor; participarea majorității la guvernarea minorității; organizarea controlului; guvernarea prin încredere.

Pentru dânsul deci suveranitatea este puterea de guvernare și fundamentul ei trebuie găsit în lupta între cele două elemente puse față în față, puterea minoritară și puterea majoritară. Ideia de suveranitate a apărut în ziua când drepturile regaliene au început să fie cucerite rând pe rând de națiune, *folosința* acestora (Hauriou spunea la început proprietatea) trecând dela Rege la instituții. Echilibrul dintre aceste două

35) M. Hauriou — *op. cit.*, p. 180.

36) M. Hauriou — *Op. cit.*, p. 90.

puteri va determina organizarea și structura politică a Statelor; Hauriou cere stabilirea unui just echilibru, singura formă politică în care Statele vor putea continua viața lor³⁷⁾.

§ 5. — *Doctrinile realiste.*

SUMAR: 60. *Teoria lui Duguit.* — 61. *Teoria dd. Barthélemy și Duez.*

60. — *Teoria lui Duguit.* — Doctrinile realiste neagă existența suveranității naționale, care nu este considerată decât ca o simplă ficțiune, „o afirmație gratuită și fără probe”. Principala obiecție pe care o formulează Duguit, șeful acestei școale, este că dogma suveranității naționale e de domeniul fan-teziei, că ea nu-i numai nedemonstrată, dar și nedemonstrabilă și inutilă. Contradicția principală pe care o găsește e că din moment ce este o voință colectivă generală, ea nu se poate fracționa în atâtea voinți câți cetățeni sunt. Este argumentul hotărâtor care-l determină să spună că această teorie e nereală. „Deși jurist de profesiune, spune dânsul, încerc să contruesc întreg sistemul dreptului public pe însăși negația puterii publice ca drept subiectiv”³⁸⁾. Duguit nu poate concepe suveranitatea ca un drept subiectiv, posibil de a fi apropiat de anumiți oameni și în virtutea căruia să exercite asupra altora o putere de constrângere. Și n’o poate face pentru faptul că el nu condece că ar exista voinți omenești superioare altor voințe. Dacă totuși suveranitatea există ca drept subiectiv, atunci o singură explicație se poate da, că ea este de natură supraterestră, că a fost concedată anumitor oameni de o forță divină. Dar asta ar însemna să ne întoarcem din nou la doctrinele teocratice, lipsite de orice spirit științific. Concluzia la care ajunge este următoarea: „neg puterea publică concepută ca drept subiectiv; neg personalitatea Statului concepută ca subiect de drept; nu recunosc Statului decât o putere de fapt al cărei obiect și întindere sunt determinate de dreptul obiectiv și

37) A se vedea o puternică critică a acestei teorii în lucrarea d. M. de la Bigne de Villeneuve, p. 354 și urm.

38) *Op. cit.*, t. I, p. 400.

pretind că numai prin asta se poate ajunge să se fundeze pe baze solide limitarea Statului prin drept”³⁹⁾.

Dar, după ce Duguit critică sistemul existent, vine să construiască un nou sistem personal. Pentru el, problema care se pune este aceea de a ști cum se poate explica că sunt anumiți oameni cari au dreptul să impună prin forță voința lor altor oameni. „Ceiace trebuie explicat e mereu de a ști cum, într’un grup omenesc dat, sunt anumiți indivizi cari pot legitim să-și impună voința lor ca atare altor indivizi, să pună legitim în mișcare o putere de constrângere irezistabilă, să determine cazurile în care o pot pune în mișcare, cum există într’o societate dată anumite voințe care au în mod legitim privilegiul de a nu se determina decât pe ele, puterea de a formula comanda-mente necondiționate altor voințe”⁴⁰⁾.

Pentru a rezolva această problemă examinează doctrinele teocratice, cari pun origina suveranității în forța divină; sin-gure acestea sunt logice, căci după dânsule suveranitatea care comandă trebuie să aibă o superioritate organică asupra tuturor celorlalte voințe. Ori, aceasta nu se poate explica decât prin intervenția unei forțe supranaturale. Dar pe acestea le înlătură ca anti-științifice. Examinează apoi doctrinele democra-tice, cari pun origina suveranității în voința colectivă a na-țiunii, și le înlătură și pe acestea pe considerația că dogma su-veranității naționale este nu numai nedemonstrată și nedemon-strabilă, dar și inutilă. Nimeni mai mult ca dânsul nu apre-ciază valoarea participării tuturor voințelor dintr’un Stat la exercițiul puterii publice. Sufragiul universal organizat este idealul către care tind toate Statele. Ar înțelege apărarea prin-cipiului suveranității naționale, dacă ar avea drept consecință necesară susținerea sufragiului universal. Ori, tocmai aici este greșeala: suveranitatea națională nu este suma voințelor din-tr’un stat, ci o voință generală, alcătuită din topirea tuturor voințelor individuale. Cu acest sistem se ajunge la atotputer-nicia acestei voințe colective, la tirania ei și nimeni nu va putea să limiteze această voință. Inlocuim absolutismul prințului cu absolutismul voinței colective, al suveranității naționale. Cine

39) *Op. cit.*, t. I, p. 407.

40) *Op. cit.*, t. I, p. 408.

va putea pune frâu acestei suveranități? Cum se va putea pune frâu atotputerniciei parlamentului? Și dacă voința aceasta a suveranității naționale ar fi contrară dreptului, care este forța care ar putea s'o facă să respecte ordinea de drept ?

În fața acestei situații, Duguit vine să rezolve toate aceste greutăți bazat pe o nouă teorie, consecință logică a întregului său sistem. Întreaga concepție despre Stat trebuie schimbată, căci tocmai din cauza acestei concepții false am ajuns la soluțiunii imposibile. Și iată cum formulează dânsul noua teorie, realistă și obiectivă, cum îi place s'o numească; „Statul modern tinde să nu mai fie o suveranitate națională care comandă, ci să devină o federație de servicii publice care administrează, deținătorii celei mai mari forțe având nu dreptul de a comanda, ci datoria de a asigura funcționarea neîntreruptă și productivă a acestor servicii. Voi încerca să arat că arta omului politic și a legiuitorului este să stabilească un regim reprezentativ a diverselor forțe economice ale țării, tinzând să se organizeze în forțe politice. Mișcarea sindicalistă poate pentru un moment să devieze, să apară cu tendințe revoluționare, să împingă pe reprezentanții ei la adevărate crime. Persist să cred că e o mișcare profundă și irezistibilă, tinzând, cum o spuneam dela 1908, să dea o structură definită diverselor clase sociale. Perzist să cred că într'un viitor apropiat va ajunge la o transformare profundă a organizării noastre politice”⁴¹⁾.

Iată reproducă întreaga concepție a lui Duguit, bazată pe negațiunea ideii de Stat și de suveranitate națională. În locul acestora o federație de servicii publice, funcționând neîntrerupt: acesta este faptul Statului. Dar această federație de servicii nu au oare și dânsa nevoie de o normă generală de conducere, de anumite principii? Duguit vede acest lucru numai în norma de drept obiectiv. Serviciile publice trebuie să funcționeze în conformitate cu această normă. Dar aceste servicii, prin faptul colaborării împreună, prin faptul federalizării, nu alcătuiesc oare un adevărat sistem, un întreg mecanism? Sunt numai o stare de fapt, existentă azi, cu puțință de a dispărea mâine? Prin faptul acestei colaborări împreună, nu se crează oare între dânsle anumite legături indestructibile, organice

41) *Op. cit.*, t. I, pp. 438—439.

am putea spune? Redus la ultima sa expresie, Statul să nu fie oare decât această stare de fapt, a serviciilor publice funcționând fără întrerupere? Un serviciu public care ar vrea să se desprindă din federație, ar putea-o face? Iată atâtea probleme care fac să apară dificultatea teoriei lui Duguit.

61. — Teoria dd. Barthélemy și Duez. — Construcția suveranității naționale, spun aceștia, se explică perfect din punct de vedere istoric, căci oamenii revoluției știau că puterea publică aparține unei persoane, prințul; această putere n'ar fi azi exercitată decât tot de o persoană, persoana morală a Națiunii. Dar din punct de vedere științific suveranitatea națională constituie „o dogmă nedemonstrată și nedemonstrabilă”. Ei recunosc existența națiunii care „este o realitate prin faptul că există interese naționale care nu sunt suma intereselor particulare ale membrilor grupei”⁴²). Dar din punct de vedere juridic tăgăduesc personalitatea națiunii. Nu există decât „voința unei majorități de indivizi dintre acei cari au cea mai mare forță politică în Națiune”⁴³). Nu există o voință comună, un eu comun, nu sunt decât voinți individuale, voințele membrilor majorității. Dogma suveranității naționale este perfect inutilă și în acelaș timp, astăzi, este periculoasă pentru libertatea Statului, deoarece este sursa *omnipotenței parlamentare*. Vechea formulă a lui Ulpian: *Quod placuit principi, legis habet vigorem* se găsește pe deplin în acord cu principiul suveranității naționale.

În locul suveranității naționale iată ce recomandă autorii: „trebuie un guvern și este rațional, am spus, ca acest guvern să aparțină masei. Dar nu mergem mai departe și nu spunem că voința guvernanților, oricare ar fi ei, este legitimă prin ea însăși. *Ea nu-i legitimă decât prin conținutul său; nu-i legitimă decât dacă se exercită în conformitate cu acele reguli cari sunt datele imediate ale conștiinței: dreptul, justiția, rațiunea; sau, dacă vreți, în conformitate cu solidaritatea socială*, care se prezintă ca un aspect științific demonstrabil al acestor sentimente primordiale. Numai cu condiția de a se subordona acestor re-

42) *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926, p. 78.

43) *Loc. cit.*

guli, voința guvernanților este legitimă, legea rămâne conformă cu dreptul și ceiace este legal devine just”⁴⁴⁾.

§ 6. — *Doctrinile juridice.*

SUMAR: 62. Școala franceză. — 63. Școala germană.

62. — Școala franceză. — Sub această denumire de doctrine juridice cuprindem pe toate acele cari, înlăturând ideia că suveranitatea aparține unei persoane, sau Statului, considerat ca persoană morală, o atribuie totuși Statului considerat ca entitate juridică⁴⁵⁾. Fundatorul acestei doctrine, adică acel care a ridicat-o la rangul unei adevărate doctrine, dându-i întregul suport juridic, a fost profesorul *Michoud*⁴⁶⁾. Origina acestei doctrine este însă mult mai veche. *Michoud*, examinând concepțiile lui *Bartolus*, *Bodin*, *Loyseau*, găsește precedente importante pentru noua teorie. *Michoud* face o distincție, destul de subtilă de altfel, între suveranitatea prințului și a poporului pe deoparte și suveranitatea Statului, pe de altă parte. După dânsul, prima grupă se referă la idei politice, pe când grupa din urmă se referă la o concepție juridică. El înlătură din discuție prima grupă referitoare la ideile politice și ocupându-se numai de cea de-a doua, ajunge la concluzia că suveranitatea nu aparține nici Regelui, dacă există, nici adunărilor legislative, nici electorilor, toți aceștia nefiind în realitate decât simple organe; suveranitatea aparține colectivității întregi, reprezentată prin organele sale. Iată cum formulează dânsul teoria sa: „Dar ideia suveranității *prințului* și aceia a suveranității *poporului* sunt idei *politice*, având drept consecință o anumită repartiție a puterilor în corpul social. Ideia suveranității *Statului*, din contră, este o idee de ordin pur *juridic*, care se poate acomoda cu orice repartiție a acestor puteri. Adevăratul ei înțeles e că suveranitatea rezidă, nu în

44) *Op. cit.*, p. 81.

45) M. de la Bigne de Villeneuve — *Op. cit.*, t. I, p. 384.

46) *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. II, cap. VI, sect. I, p. 48 și urm. ed. II, 1924.

Rege, dacă există, nu în adunările electivă, nici în electori, acești diverși deținători ai puterii nefiind în realitate decât organele ei, ci în colectivitatea națională întreagă, reprezentată prin ansamblul acestor organe”⁴⁷⁾). Această comunitate singură este în drept să stabilească forma după care se va exercita puterea publică, adică forma de guvernământ a unui Stat.

Michoud pretinde că valoarea doctrinei lui constă în faptul că deținătorul puterii, oricare ar fi el, Rege, adunări electivă, electori, nu deține puterea în nume propriu, ci în numele colectivității. Diferența dintre teoria lui și aceea a suveranității naționale constă în faptul că deținătorii puterii o exercită ca ceva propriu lor, iar limitarea acestei suveranități este îngădită numai de dreptul natural. Acest fapt aduce în mod natural o exagerare a prerogativelor cu care sunt investite organele cari au exercițiul suveranității. În teoria lui Michoud „limitarea provine în mod natural din ideea că acest deținător exercită o putere care nu-i este încredințată decât în interesul colectivității, de unde rezultă că acest exercițiu devine ilegal în îndată ce nu mai are acest interes în vedere”⁴⁸⁾). Această regulă se aplică, oricare ar fi organul legislativ sau executiv, fie că acest organ este parlamentul sau Regele, sau chiar poporul în întregime, el „nu-i nici odată întreaga persoană morală, ci numai unul din organele sale”. Michoud face deci distincția între persoana juridică a Statului și organele care exercită puterea în numele ei. Activitatea acestor organe trebuie să fie limitată de interesul comun. Dar problema se pune sub raportul de a ști cine va sancționa acele organe care n’ar respecta legea interesului comun, atunci când deasupra acestora n’ar exista nici o autoritate superioară, când ele ar fi cu alte cuvinte suverane? Și în acest caz, spune dânsul, regula care se impune acestui organ este tot o regulă de drept, care nu-i lipsită de orice sancțiune. Căci dreptul este anterior și superior Statului. Reguli de drept au existat înainte ca Statul să se fi constituit; ele au existat independente de Stat chiar după constituirea acestuia sub imperiul legilor obișnuelnice. Legiuitorul Statului modern n’are alt rol decât să desprindă regulele

47) *Op. cit.*, t. II, p. 53—54.

48) *Op. cit.*, t. II, p. 55.

de drept elaborate de conștiința socială și să le transforme în legi. Prima sancțiune stă deci în conștiința populară, în adesiunea grupului social la legea votată, în conștiința că reprezintă cel puțin în mare noțiunea dreptului. A doua limitare o găsește în existența dreptului natural. „Admitem că însăși deasupra limitării rezultând din conștiința socială a grupului, este o altă limitare, de caracter cu totul ideal, aceea a dreptului natural și că această limitare nu se impune numai organelor grupei, dar s'ar impune grupei însăși, dacă ar putea decide altfel decât prin organele sale ⁴⁹⁾. După concepția acesta Statul este subordonat dreptului iar nu acesta Statului.

63. — Școala germană. — Ideile expuse în doctrina lui Michoud se găsesc și în doctrina Școlii germane, care să silește să transpună și mai mult în formule juridice aceste concepții. Gerber ⁵⁰⁾, Hänel ⁵¹⁾, Laband ⁵²⁾, Jellinek ⁵³⁾ sunt acei cari susțin distincția între Statul considerat ca *persoană juridică*, adică un organism moralmente conceput ca persoană, „forța colectivă morală a poporului conștient de sine” (Gerber) și între manifestația juridică a Statului, puterea sa de comandament (*herrschen*). Jellinek spune că „suveranitatea este capacitatea de a se determina singur pe sine din punct de vedere juridic”. Singur Statului poate să-i aparțină. „Urmează că singur Statul suveran poate, în limitele pe care le-a stabilit sau recunoscut el însuși, să reguleze în deplină libertate conținutul competenței sale” ⁵⁴⁾. Suveranitatea va fi deci un atribut al Statului *complet* și numai al acestuia.

Aceste concepțiuni au fost reluate de profesorii austriaci H. Kelsen ⁵⁵⁾ și A. Merkl ⁵⁶⁾. Pentru aceștia Statul și dreptul concind și se confundă. Statul este un simplu sistem de norme. Kelsen nu vede în lumea juridică decât *norme și sisteme de norme*. El face distincția între *Sein* și *Sollen*. „*Sein* este lumea

49) *Op. cit.*, t. II, pp. 57—58.

50) Gerber — *Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, pp. 19—21.

51) Hänel — *Studien zum deutschen Staatsrecht*, I, 149.

52) Laband — *Le droit public de l'Empire allemand*, t. III, No. 2.

53) Jellinek — *L'Etat moderne et son droit*, II, pp. 155.

54) *Loc. cit.*

55) *Allgemeine Staatslehre — Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, ch. I.

56) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, 1927.

fizică, supusă legilor cauzei; *Sollen* este lumea socială supusă legilor scopului sau normelor”⁵⁷). „Această opoziție între *Sollen* și *Sein* este un element fundamental al metodei științifice în general și al cunoștinței științifice a Statului și a dreptului în particular. Căci, din această opoziție a lui *Sollen* și *Sein*, apare aceia a spiritului și a naturii. Dacă Statul, ca și dreptul, socotit ca sistem de norme, intră în domeniul lui *Sollen* și nu în acela a lui *Sein*, aceasta nu înseamnă că existența specifică a Statului și a legilor la care acesta este supus, sunt altele decât acele ale naturii. Naturii pe care o desemnăm ca pe *Sein* propriu zis, îi este opus *Sein* al Statului; legile cauzale ale naturii, pe care le socotim drept legi propriu zise, sunt opuse normelor Statului, cu totul diferite de legile cauzale”⁵⁸).

Dacă lăsăm la o parte tot ce este nebulos în această teorie, putem să o rezumăm în acest fel: Statul este personificarea ordinii juridice, personificarea cea mai totală, cea mai cuprinzătoare, de așa natură că nu există ordine juridică în afară de Stat și nerecunoscută de dânsul. Intre Stat și drept există o relație atât de strânsă, relație ce merge până la confuzie, de așa natură că dreptul nu poate fi decât un drept de Stat (*Staatsrecht*) iar Statul, la rândul lui, un Stat de drept (*Rechtsstaat*). În această concepție despre Stat și drept, suveranitatea apare ca o caracteristică a puterii de Stat, a Statului însuși și nu a Prințului, Regelui sau adunărilor electivă. Kelsen o definește astfel: „Proprietatea de a fi o ordine supremă, o ordine care nu-și datorește validitatea unei alte ordini superioare”⁵⁹). Atunci Kelsen caută să vadă care este această normă superioară care nu ascultă de nici o altă normă și care se impune tuturor, făcând din Stat o ordine normativă supremă. Această normă nu poate fi găsită în rândul normelor pozitive, pentru simpla considerație că n'a fost creată; dacă ar fi astfel ea n'ar mai fi independentă ci ar depinde de altă ordine normativă și independența Statului ar dispărea. Ordinea această superioară de drept, creatoare a suveranității, este o normă presupusă, ipotetică, pe care oamenii și-o alcătuiesc în conștiința

57) L. Duguit — *Revue du droit public*, 1927, p. 554 și urm.

58) Kelsen — *Der sociologische und der juristische Staatsbegriff*.

59) *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, ch. II, § 1.

lor și pe care o consideră ca cea dintâi normă fundamentală, pe care nu-i nevoie s'o deduci și s'o justifici, pentrucă există ⁶⁰⁾.

Concepția aceasta a școalei germane, adoptată de câțiva publiciști germani ⁶¹⁾, a fost primită cu oarecare rezerve și de publiciști francezi *Le Fur* ²⁶⁾ și *Carré de Malbey* ⁶³⁾. Cu toată efortarea pe care o face școala germană de a triumfa, această doctrină are însă o prea mare cantitate de idei nebuloase, ceiace o face greoaie și inaccesibilă.

§ 5. — *Doctrina românească.*

SUMAR: 64. *Teoria d. Dissescu.* — 65. *Teoria d. prof. Paul Negulescu.*
66. *Teoria d. prof. A. Teodorescu.* — 67. *Cum trebuie privită problema.* —
68. *Caracterele suveranității.*

64. — *Teoria d. Dissescu.* — D-sa consideră suveranitatea ca o necesitate inherentă Statului. Trebuie să existe o autoritate supremă „care să vegheze la conservarea unității sociale și care se impune tuturor în numele scopului social al Statului” ⁶⁴⁾. Suveranitatea este deci o realitate, puterea supremă, care veghează că viața morală a omului să fie cu putință. Pentru Dsa, suveranitatea este egală cu autoritatea, cu guvernul. Suveranitatea în Stat este asemeni puterii individuale numită *libertate*; „ea se găsește însă răspândită în toți aceia cari formează societatea”, fiecare din ei putând s'o revendice. *Teoria d. Dissescu* se apropie foarte mult de teoria lui *Esmein*. Examinând calitățile suveranității corectează teoria contractului social și-i recunoaște suveranității calitățile clasice, pe care le întâlnim specificate și de *Esmein*.

65. — *Teoria d. prof. P. Negulescu.* — Pornind dela realitatea pe care o observăm zilnic, aceia că guvernării dau in-

60) *Loc. cit.*

61) Ch. Eisenman — *La justice constitutionnelle et la Haute Cour de justice en Autriche.*

62) *Etat fédéral et conf. d'Etats*, p. 467.

63) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, I, 174.

64) *Op. cit.*, p. 395.

continuu ordine și pun în mișcare forța publică pentru a le aduce la îndeplinire, D-sa ajunge la următoarea formulare: „în numele Statului se fac manifestările de voință în formă de ordine către persoanele fizice anume desemnate pentru acest scop. Individul, dacă lucrează în numele lui, nu poate face nici un act valabil.

„Se presupune deci că Statul are o voință, care se manifestă de către aceste persoane fizice. *Această voință presupusă a Statului se numește suveranitate*”⁶⁵). D-sa se desparte de concepția suveranității naționale, rezidând în puterea publică. Presupusa voință a Statului, manifestată prin organele sau prin agenții săi, aceasta este suveranitate. Suveranitatea aceasta este o realitate căci „nu se poate concepe Stat fără ca să aibă un guvernământ politic cu dreptul de a comanda și a constrânge și nu poate să existe Stat, dacă această putere de constrângere nu este *supremă și irezistibilă*, ceiace înseamnă că nu există în Stat o altă putere rivală, care să o poată împiedica prin forță de a realiza constrângerea; căci în asemenea caz nu mai avem ordinea în Stat, ci anarhia”⁶⁶). Toată problema care se pune este de a ști care sunt mijloacele de a limita această „voință investită cu puterea de a comanda”. D-sa se declară pentru ideia Statului de drept, a Statului legal, idee pe care o repetă de mai multe ori, arătând că în Constituția noastră dela 1923 organizarea Statului s'a făcut pe această idee de drept. Din punct de vedere doctrinal, teoria d. prof. Paul Negulescu trebuie clasată în rândul teoriilor realiste; autorul examinează realitatea faptelor și le reliefează pe acestea în formele juridice. Ideia de abstracțiune dispăre complectamente pentruca să facă loc în schimb realității de toate zilele, acelei voințe investite cu putere de a comanda. La atât se reduce ideia de suveranitate.

66. — Teoria d. prof. A. Teodorescu. — După D-sa suveranitatea este cel de al treilea element al Statului, puterea publică investită cu dreptul de a comanda, nesupusă nici unei alte voințe superioare, nici interne, nici externe. Dacă ar fi rămas la această simplă explicare, s'ar fi putut crede că suveranitatea este un simplu element al Statului „cel de-al treilea”. Dar D-sa

65) *Drept constituțional*, p. 93.

66) *Op. cit.*, p. 97.

se grăbește imediat să adauge: „Puterea publică astfel înțeleasă nu trebuie confundată, cum se întâmplă adeseori, cu însuși organul însărcinat s'o exercite, Regele, parlamentul, etc. Nu Regele sau Parlamentul este suveran, ci Statul; numai voința lui este superioară tuturor voințelor individuale ⁶⁷⁾. D-sa aseamănă din punct de vedere al suveranității pe Stat cu desmembrămintele sale, județul și comuna, care sunt și acestea învestite cu putere publică, într'o măsură cu totul restrânsă. Desigur însă că făcând această asemănare ea nu poate fi concepută decât din punct de vedere al exercițiului puterii publice, nu și a concepțiunii însăși a noțiunii de suveranitate. Căci această idee exclude posibilitatea ca alte organisme în Stat să se bucure de drepturi de aceeaș natură ca și Statul. Dacă comuna și județul se bucură de puterea de a comanda, aceasta o fac în baza delegațiunii cu care le-a investit Statul și care o poate retrage oricând; suveranitatea Statului este însă superioară acestora; ea nu poate fi retrasă și nu poate dispărea decât odată cu Statul.

D. Teodorescu se ridică împotriva concepției exprimată în art. 33 al Constituției noastre: „Toate puterile Statului emană dela națiune” pe care o consideră că nu corespunde concepției realiste de azi, ci unei concepții pur metafizice, ascunzând o mare ficțiune. Dar aici D-sa își arată întreaga concepție despre Stat: „In starea actuală a dreptului Statul nu mai apare ca o simplă formulă ingenioasă și necesară, bună pentru a fi opusă vechii instituții a regalității atotputernice, ci este o realitate care se ridică și se organizează în fața individului și chiar peste individ. În el și numai în el acesta își găsește maximum de satisfacțiuni” ⁶⁸⁾. Iată, sub această formă, reproducă doctrina germană a *Statului putere*. Dar, cu toate acestea, ideile individualiste, luptă încă puternic în sufletul D-sale, căci imediat mai jos se gândește la soarta individului în acest Stat. Pentru D-sa nu există posibilitate de diferență între viața individului și a Statului; aceasta trebuie să fie conformă cu a individului „Viața Statului, a cărei natură juridică o vom cerceta cu alt prilej, este în totul concordantă cu aceia a individului, al

67) *Op. cit.*, t. I, p. 113.

68) *Op. cit.*, t. I, p. 117.

căruî progres și prosperitate Statul o urmărește și o realizează, mai slab sau mai intens, după împrejurările pe care le străbate' (69). In această concepție ideia autolimitării Statului dispare, căci viața Statului este conformă cu viața individului și nu poate fi altfel.

Revenind la ideia suveranității naționale, D-sa combate concepția constituentului nostru pe considerația că confundă Statul cu națiunea; națiunea este numai unul din elementele Statului; puterea publică îi aparține Statului iar nu națiunii. Deasemeni D-sa combate teoria lui Jellinek, Michoud și Duguit, rămânând la concepția că suveranitatea este puterea suverană de a comanda a Statului. Noi credem că acesta nu este al treilea element ce caracterizează ființa juridică a Statului, ci este unica caracteristică a Statului. Statul are o populație, un teritoriu și organe de guvernământ. Pentruca să existe însă Stat, trebuie ca toate aceste elemente să fie investite cu suveranitate.

67. — **Cum trebuie privită problema.** — Problema suveranității Statului continuă să preocupe spiritele juridice, căci de concepția ce ne-o facem despre dânsa depinde în cel mai înalt grad viața în Stat și forma politică internă pe care o îmbracă Statul. La capătul acestei înfățișări sumare a doctrinelor mai importante, vom căuta să schițăm accepția pe care o vom da acestei idei în lucrarea de față.

Statul este o realitate istorică, o realitate socială, o realitate juridică. Viața în Societate nu se poate concepe fără existența Statului. El este un fapt care se impune tuturor. Insuși dreptul apelează la Stat pentru a-i consacra puterea lui de aplicație. Ne-am deprins să vedem în această devenire, în această transformare continuă a Statului, în aceste forțe de prefaceri care se ridică din adâncuri și cer să fie înfăptuite, în ordinele pe care agenții Statului le dau zilnic, pentru funcționarea serviciilor publice, o putere superioară voințelor colective, o voință care se impune tuturor, numită Suveranitate. De aici se confundă adesea suveranitatea, cu manifestările ei. Singure manifestările suveranității sunt o realitate; suveranitatea în sine este o simplă concepție de viață pe care și-o formulează membrii unei societăți și în baza căreia organele Statului își trag

69) *Loc. cit.*

puterea de a comanda și a impune voința lor colectivității. Criteriul de viață al unei societăți, transpus în formule juridice, prin sistemele pe care societatea le crede mai nimerite, formează autoritatea morală în baza căruia aceste reguli pot fi aduse, prin constrângere, la îndeplinire, de Stat, formează ceea ce se cheamă suveranitate. Idealul către care viața tinde neîncetat pedeparte, necesitatea traiului în societate pe de altă parte, dau naștere unei concepții despre viață, pe care și-o făuresc oamenii, în raport cu gradul de civilizație și căreia înțeleg să se supună și să-i asculte comandamentele, pe care ei însuși le-au desprins și formulat în legi pozitive. Concepției aceștia îi dăm o autoritate morală, în baza căreia își trage puterea de a comanda, o învesmântăm cu titlul de suveranitate.

Această suveranitate apare prin simplul fapt al coexistenței oamenilor în Stat. Regulele ei de viață sunt stabilite de dreptul pozitiv. Modul după care se va fixa aceste reguli, iată întreaga problemă a dreptului public și punctul nevralgic al crizei Statului modern. Ea se prezintă în chip practic în ideea limitării Statului de a interpreta și transforma în reguli de drept postulatele suveranității naționale, de așa natură ca nu cumva acei cari au exercițiul lor să abuzeze de dreptul cu care sunt investiți, lucrând împotriva interesului comun, împotriva normelor de viață pe care în mod natural le reclamă traiul în comun al oamenilor. Această chestiune va fi tratată de noi cu ocazia examinării raportului dintre Stat și drept și la cap. sistemului electoral.

68. — **Caracterele suveranității.** — În majoritatea tratatelor de drept public se examinează o serie de calități pe care le-ar avea suveranitatea; că ar fi *comună, supremă, națională, indivizibilă, inalienabilă și neprescriptibilă*. Toate aceste caractere ale suveranității se datoresc vechii concepții a lui Rousseau, corectată de publiciștii clasici. Din moment ce am admis ca suveranitatea este ordinea morală de viață a unei societăți date, organizată în Stat, este incontestabil că toate aceste calificative ale suveranității nu mai au nici o valoare. Suveranitatea este reflexul de viață al Statului, atât și nimic mai mult. Cum putem spune că suveranitatea este inalienabilă, când vedem în continu State desmembrându-se și formând alte State. Iată că suveranitatea unui Stat se desprinde, se înstrăinează și formează o nouă suveranitate. Statul federal ne furnizează în a-

ceastă privință cel mai bun exemplu: suveranități care se înstrăinează de bună voie pentru a alcătui o nouă suveranitate. Cum rămâne atunci cu declarația că suveranitatea este inalienabilă? Ce valoare are deasemeni formula că suveranitatea unui Stat este unitară, când viața în Stat nu-i unitară? Și acelaș lucru pentru toate celelalte calități ale suveranității. Toate aceste explicații trebuie înlăturate în concepția pe care am dat-o suveranității Statului⁷⁰).

CAPITOLUL III.

Personalitatea Statului.

§ 1. — *Sistemul ficțiunii.*

SUMAR: 69. *Problema personalității Statului.* — 70. *Teoria ficțiunii pure.*
71. *Critica acestei teorii.*

69. — **Problema personalității Statului.** — Statul, în virtutea suveranității de care se bucură, realizează ordinea juridică în Societate și face cu puțință viața 'n comun. Din examinarea doctrinelor privitoare la fundamentul suveranității, am ajuns

70) Este interesant de remarcat concepția d. prof. Romul Boilă, asupra originii Statului. Pentru D-sa Statul este o realitate care există și care nu poate fi contestată. Toate discuțiile asupra originii sale sunt inutile, căci ele nu pot aduce o mai bună organizație de Stat. Cum nu putem rezolva problema originii omului tot așa nu se poate rezolva nici problema originii Statului și atunci discuția devine inutilă. Iată însăși cuvintele autorului: „Omul este legat cu toată ființa lui de Stat. El este considerat ca o parte a creațiunii. Evident că instituțiunea Statului, fără de care omul n'ar putea exista, asemenea face parte din creațiune.

„Origina instituțiunii de Stat este a se căuta deci acolo unde se caută origina omului și a tuturor lucrurilor”. Prin urmare D-sa refuză să mai discute toate problemele care se pun în jurul acestei chestii, pe considerația că nu se poate ajunge la nici o soluție; că problema originii Statului este de natură transcendentă; ea trebuie deci luată ca o realitate de fapt, care nu-i susceptibilă de nici un fel de discuție, pentru rațiunea *a priori*, că n'am putea ajunge la nici o soluție. Socotim că această doctrină nu este în ritmul vremii și că nu poate satisface tendințele de progres ale spiritului uman. (Vezi *Organizația de Stat*, 1927, pp. 16—17).

la concluzia că această suveranitate aparține Statului, este un apanagiu al său; în virtutea acestei suveranități organele Statului exercită puterea publică.

Problema care se ridică acum este aceea de a ști care-i caracterul acestui Stat, căruia națiunea îi încredințează exercițiul suveranității. Este dânsa încredințată guvernanților, care o exercită în numele Statului, sau este încredințată Statului însuși? Cu alte cuvinte Statul, această expresie abstractă, este dânsul capabil de a avea drepturi aparținându-i în propriu și obligații de executat? Este dânsul un *subiect de drept*?

71. — Teoria ficțiunii pure. — Jurisconșulții romani admiteau că această persoană ideală, Statul, este o abstracțiune, o *personalitate fictivă*. Corpurile de indivizi, întrunite în vederea unui scop comun, formau pure creațiuni legale, neavând existență reală, viață psihologică. Romanii acordau calitatea de persoane numai ființelor. „Omul singur fiind o ființă reală, nu se poate explica decât printr'o ficțiune juridică ideea de personalitate aplicată altor lucruri decât ființele umane. Legiuitorul *presupune*, în vederea unui interes general, o persoană fictivă, pe care o tratează, în parte, ca și cum ar fi reală. Prin asta face posibilă existența drepturilor aparținând acestei persoane, pe care și-o închipuește, și le face să intre în regulile sale generale”¹⁾.

Din această concepție rezultă ideea că legea poate oricând să creeze o personalitate morală; că această personalitate nu este o *realitate*, ci o favoare acordată de lege, pe care legea o poate retrage oricând și oricum. Dreptul de a crea persoane morale aparține legii; aceasta poate să-l delege Statului, administrației sau justiției, care va acorda personalitatea după simpla lor apreciere și o va putea retrage în acelaș fel. Această idee a fost formulată și precizată de *Savigny*²⁾; denumirea de *persoană fictivă* este mult mai veche. În epoca post-glosatorilor apare denumirea de *personae repraesentata* sau *ficta*.

Teoria ficțiunii își găsește o importantă justificare istorică în momentul când o formulează *Savigny*. Admițând că personalitatea juridică nu poate fi creată și nu poate avea exi-

1) L. Michoud — *op. cit.*, t. I, p. 16.

2) *Système de droit romain*, t. II, §§ 85 și urm.

stență decât în baza unei legi, se urmărea un singur lucru: supunerea tuturor persoanelor juridice voinței legii; autoritatea Statului trebuia să se întindă și asupra tuturor acelor corporații și fundații care-și câștigaseră în decursul timpurilor averi importante și o mare putere de comandament, venind astfel în conflict cu Statul. Teoria ficțiunii creiază Statului un puternic suport moral, în baza căruia acesta reușește să se ridice deasupra tuturor celorlalte persoane juridice, să le domine și să le impună voința sa. Saleilles numește sistemul acesta „sistemul recunoașterii legale”. „Nu vor exista persoane juridice, spune dânsul, decât acele recunoscute și create de lege, iar capacitatea ca și personalitatea lor nu va exista decât în măsura și limitele recunoscute de lege”³⁾.

71. — Critica acestei teorii. — Critica care se aduce acestei teorii este că a fost creată tocmai pentru a explica existența unor bunuri cari nu aparțin indivizilor și care totuși sunt afectate altor persoane decât indivizii. S'a creat ca titular al acestor bunuri o persoană fictivă, capabilă de a posedea și dispune de bunuri. Sistemul păcătuiește însă tocmai prin ceiace voia să explice, căci nu se poate concepe existența unui subiect fictiv de drepturi. Din moment ce este fictiv, nu există și întreaga explicațiune rămânea în aer, deoarece era împotriva realității, care dovedea existența de bunuri fără titulari, persoane fizice.

Ideia de ficțiune mai trebuia înlăturată pentru că din punct de vedere istoric se dovedea neexactă. Colectivitățile omenesti s'au dezvoltat prin propria lor rațiune de a fi și nu în virtutea vreunei legi; nici o lege nu venise să creeze Statul, ci el exista ca o simplă realitate, rezultat al vieții în comun a oamenilor. „Astfel, e deajuns privirea cea mai superficial aruncată asupra istoriei pentru a ne da seama că existența persoanelor morale a scăpat totdeauna sferei de competență a legiuitorului. A putut să le nesocotească vremelnic, să refuze de a le lua în seamă, să le urmărească chiar -ca pe dușmane. Neînvinse, reveneau la viață, pentru că corespundeau unei nevoi a stării sociale”⁴⁾.

Altă critică care se poate aduce acestei teorii este că

3) R. Saleilles — *De la personnalité juridique*, 2-e edit. 1922, p. 312.

4) Michoud — *op. cit.*, t. I, p. 32.

dânsa favoriza și justifica regimul absolutist. Ea apare chiar în momentul în care se creiază monarchia absolută. *Domat* și marii jurisconșulți ai secolului XVII și XVIII o construiesc cu deosebită îngrijire. Ea ducea la absolutism pentru faptul că închipuindu-și colectivitatea în forma unei persoane fictive, asimila voința acestei persoane cu a unei persoane fizice. Voința acestei persoane fizice era considerată drept voința a persoanei fictive ⁵⁾.

O singură urmare bună a avut, în afară de faptul, că a fost suportul moral pe baza căruia Statul și-a dobândit preponderanță față de celelalte colectivități: a contribuit la separația între averea Statului și averea particulară a șefului Statului. Dacă nu puteau exista patrimoniile fără titulari, întreaga avere a Statului era afectată nominal șefului Statului și se confunda cu averea sa proprie. Se cunosc abuzurile la care a dat naștere această confuzie. *Savigny*, cu puternica sa personalitate, reînvie vechea teorie romană, tocmai pentru a face să înceteze acest abuz. În Germania s'a susținut chiar acum în urmă, de *Max Seydel*, că drepturile publice, drepturile de suveranitate și anumite drepturi patrimoniale, nu aparțin Statului, ci individului care le exercită, șefului Statului.

Teoria aceasta era încă recent admisă în lumea juriștilor. *Laurent*, *Baudry-Lacantinerie* și *Houques-Foucarde*, *Ducrocq*, *Aubry* și *Rau*, *Unger*, *Puchta*, *Bierling* sunt reprezenmtanții ei moderni.

Publiciști de mare reputațiune se silesc totuși să justifice această teorie și s'o aplice Statului. Astfel *Esmein*, în savanta sa lucrare, spune: „Însăși fundamentul dreptului public constă în faptul că el dă suveranității, în afară și deasupra persoanelor care o exercită în cutare sau cutare moment, un subiect sau titular ideal și permanent, care personifică națiunea întregă: această persoană morală este *Statul*, care se confundă astfel cu suveranitatea, aceasta fiind calitatea sa esențială. Dar această abstracție puternică și fecundă este un produs lent desprins al civilizației: adesea și multă vreme oamenii au confundat suveranitatea cu șeful sau adunarea care o exercită. Totuși, anti-

5) A se vedea critica acestei teorii în *Saleilles* — op. cit., lecția XVI, p. 361 și urm.

chitatea clasică se ridicase încă de atunci la adevărata concepție a Statului; Romanii în particular, grație poate geniului juridic care-i disting, par s'o fi desprins de timpuriu și aproape instinctiv⁶⁾. Dar în descompunerea lentă, care produse societatea feudală, această idee dispăru, suferi o lungă eclipsă și numai printr'o nouă elaborare și-a reluat locul modern⁷⁾.

Toate aceste încercări de a se reitera o veche doctrină care și-a justificat rațiunea de a fi pe considerațiuni istorice, nu se mai pot astăzi menține în fața curentului realist, care câștiga din ce în ce mai mult teren. Obiecțiunile formulate mai sus sunt suficiente pentru a înlătura această doctrină. Ea rămâne însă ca o importantă cucerire a trecutului, grație căreia s'a ajuns la concepția modernă a Statului.

§ 2. — Sistemul patrimoniilor de afecție.

SUMAR: 72. Teoria drepturilor fără subiect sau a patrimoniilor de afecție. — 73. Teoria lui Duguit. — 74. Alte teorii. — 75. Teoria patrimoniului colectiv. — 76. Doctrina germană.

72. — Teoria drepturilor fără subiect sau a patrimoniilor de afecție. — Inițiatorii acestei teorii, *Brinz* și *Bekker*, pornind dela ideea de a critica atât teoria ficțiunii cât și a realității, își sprijină noua lor creațiune pe învățămintele furnizate de dreptul roman. *Brinz* constată că în diviziunea persoanelor făcută de Romani nu există persoane fictive sau morale, ci numai oameni. În schimb, în diviziunea bunurilor, Romanii constată existența unor patrimonii fără titulari, *res nullius*. Greșeala teoriilor moderne este că dânsese vor să dea acestor patrimonii un titular în virtutea principiului: fără titular nu există patrimoniu. Ori, tocmai aici este greșeala. Căci un patrimoniu nu este necesar să fie numai decât afectat unei persoane, ci el poate fi afectat și unui scop (*Zweckvermögen*). Patrimoniul afectat

6) Asupra acestui punct vezi Gierke — *Iohannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatsteorien*, 1880, p. 135, 189 și urm.

7) *Op. cit.*, t. I, p. 1—2.

Statului, comunelor, tuturor acelor instituții numite *Universitates*, nu este un patrimoniu afectat unui titular, ci unui anumit scop, Statul, comuna, etc. ⁸⁾).

Bekker ⁹⁾ a adâncit această teorie, dându-i și un suport filozofic. El pretinde că față de un drept pot exista două situații deosebite: *dispoziția* și *folosința*. Dispoziția, adică dreptul de a administra, de a apăra lucrul în justiție nu poate aparține decât unui om; folosința dreptului însă, adică putința de a se bucura de avantajile materiale ale lucrului, poate aparține și unui animal sau unui lucru inert. Astfel, dânsul vine să completeze teoria patrimoniilor de afecțatie și s'o pună de acord și cu realitatea, acordând dreptul de administrare al bunurilor fără titulari persoanelor anume însărcinate cu aceasta, dar rezervând folosința acestor bunuri numai scopului pentru care au fost afectate.

Și această teorie a fost viu criticată pentru considerația că admitând existența unor patrimonii fără titulari face precară situația persoanelor juridice, deoarece Statul ar putea pune mâna pe aceste patrimonii, fără să poate cineva să le revendice spre a le menține afectate scopului pentru care au fost instituite. Toate aceste doctrine negând ideia de personalitate juridică și menținând numai pe aceea de patrimonii afectate unui scop, dau Statului cea mai mare libertate în materie de creațiune și desființare de astfel de patrimonii de afecțatie.

73. — **Teoria lui Duguit.** — În rândul acelorora cari neagă personalitatea juridică a Statului trebuie pusă teoria lui Duguit. Ridicându-se împotriva vechilor concepții despre Stat, Duguit nu recunoaște întrânsul decât o federație de servicii publice, funcționând neîntrerupt. Este firesc deci ca în acest înțeles să dispară ideia de personalitate. Personalitatea presupune o voință și o voință a Statului nu există, căci realitatea ne arată numai voințe individuale, egale între ele. Teoria personalității trebuie înlăturată ca una ce este metafizică; știința juridică pozitivă n'o poate primi. În locul oricărei idei de ficțiune și abstrațiune, Duguit se străduiește să redea faptele în situația lor reală.

8) Vezi teoria lui Brinz expusă în *Pandecten*, § 440.

9) *Pand.*, § 112, Beil. II.

Dar, dela început, această concepție nu se poate menține deoarece ea însăși cade în abstracție. În adevăr, luând regula de drept ca normă de conducere a Statului, se bazează ea însăși pe o abstracție. Norma de drept este generalizarea unui fapt concret într'o abstracțiune.

În afară de aceasta, teoria lui Duguit negând ideia de *imperium* și nevăzând în Stat decât o reunire de guvernanți și guvernați, impunându-și prin forță regula de conduită, este împotriva realității pe care ne-am deprins s'o recunoaștem în Stat și poate justifica oricând teoriile anarhice. Căci, după Duguit, fiecare guvernat are drept să examineze dacă regula de drept care i se aplică este conformă cu voința generală și în caz când ar crede că nu-i conformă, să reziste, întrebuițând chiar forța.

74. — Alte teorii. — Pornind dela concepția de a înlătura noțiunea de personalitate morală, pe care o consideră drept o adevărată ficțiune, *Van den Heuvel*¹⁰⁾, raliindu-se la ideia expusă de Laurent și arătând că numai Dumnezeu poate să facă să răsară din neant personalitățile pe care le vrea, ajunge la concepția că singur omul există și are drepturi. „Personalitatea morală devine un lucru inuțil, pentru că toate fenomenele ce se obișnuiesc a fi legate de dânsa nu sunt decât modalități de drepturi ale persoanelor fizice”.

Vareilles-Sommières, în 1892, a reluat această idee a lui Van den Heuvel și în special dela 1902 arată că persoana morală nu există și că dacă se susține acest lucru, faptul se datorește numai confuziei ce se face de a se socoti toți asociații ca o singură persoană, proprietară a patrimoniului social. Totuși, el legitimează personalitatea fictivă, însă nu admite că ar fi opera legiuitorului, ci opera inconstiență a tuturor¹¹⁾.

Pentru acești autori persoanele morale sunt simple asociații, alcătuite chiar pe bază de contract și în folosul cărora legea a admis anumite derogări dela dreptul comun. „Este suficient, din acest punct de vedere, principiul libertății contractelor, pentru a ajunge, pe terenul asociației, la tot ceiace este

10) *De la situation légale des associations sans but lucratif.*

11) *Les personnes morales*, 1902.

esențial în ideia de personalitate și în special la separația patrimoniilor, care este aici punctul cel mai caracteristic”¹²⁾.

75. — Teoria patrimoniului colectiv. — De teoriile relatate mai sus se apropie teoria dd. Planiol¹³⁾, Berthélemy¹⁴⁾ și Joserand¹⁵⁾, numită a *patrimoniului colectiv* (*gesamte Hand*). Acești autori neagă ideia de personalitate și se ridică cu înverșunare împotriva ideii de ficțiune. D. Planiol spune că „efectul cel mai supărător pe care-l produce inutila și funesta ficțiune a personalității este deplasarea răspunderii care rezultă de aici. Indivizii dispar. Individualitatea lor dispare odată cu dâșii și responsabilitatea care, în mod logic și moral este a lor, trece la acea ființă fictivă, care se numește ființa morală”. De aceea, ei nu vor să recunoască decât existența unui patrimoniu colectiv, adică o coproprietate specială, guvernată de anumite reguli speciale: proprietatea aceasta este înfățișată în mod colectiv, toți proprietarii fiind considerați ca unul singur.

D. Berthélemy face distincție între Stat, îndeplinind *acte de gestiune* și Statul, înfățișat ca *putere publică*. În primul caz, înzestrat cu personalitate, adică apt de a fi proprietar, creditor, debitor, făcând acte de gestiune deci, Statul se bucură de personalitate juridică. Statul, considerat însă ca putere publică, n’ar fi o persoană. Ideia de personalitate este utilă pentru a înfățișa Statul ca subiect de drepturi, căci singure persoanele au drepturi. În folosirea puterii publice există *exercițiul funcțiilor necesare*. Ajunge la concluzia că nu există Stat, în acelaș timp persoană privată și persoană publică; este *Statul persoană și putere publică*¹⁶⁾.

Aceste teorii au defectul de a nu vedea în Stat decât o asociație de patrimonii, instituită într’un anumit scop, care, la desființarea scopului, se împarte între membrii componenți. Ei nu văd o rațiune de a fi a asociației în afară de patrimonii; neglijează existența acelei grupe permanente, care reprezintă ge-

12) Saleilles — *op. cit.*, p. 475.

13) *Précis élémentaire de droit civil*, t. I, 1925, ed. X.

14) *Précis élémentaire de droit administratif*, ed. XI, 1930.

15) *Essai sur la propriété collective* în *Livre du Centenaire du Code civil*, pp. 366—367. Vezi și *Cours de droit civil*, I, 1929.

16) *Op. cit.*, p. 40 și urm.

nerațiile prezente și viitoare și care există ca asociație, indiferent de orice patrimoniu.

76. — *Doctrina germană.* — Toate aceste teorii pe care le-am înfățișat până aici își au origina în doctrinele germane. Aceste doctrine nu disting națiunea de reprezentanța ei. Afirmă că titularul unic și originar al suveranității e Statul, luat ca atare. Construcția juridică a Statului apare în unitatea și simplitatea sa. Statul e o singură persoană, o ființă mecanică, artificială; raporturi nasc între Stat, persoană comandantă și membrii colectivității, care-i sunt supuși. Ideia de ficțiune apare și aici, dar se admite că beneficiarii acestui drept sunt membrii colectivității. Juriștii germani, inițiatori ai acestei doctrine, sunt *Gerber, Jehring* și *Jellinek*. Iată cum schițează *Jehring* această doctrină¹⁷⁾:

„Persoana juridică ca atare este incapabilă de a se folosi, n'are nici interes, nici scop; nu poate deci avea drepturi decât acolo unde ele ating destinația lor, adică acolo unde pot fi utile oelor cari au drept. Un drept care nu poate nici odată să ajungă acest scop este o himeră inconciliabilă cu ideia fundamentală a principiului dreptului. Atare anomalie numai în aparentă poate exista: subiectul aparent al dreptului ascunde pe cel adevărat... Nu, adevăratele subiecte ale dreptului nu sunt persoanele juridice ca atare, sunt membrii lor izolați. Ele nu sunt altceva decât forma specială în care aceștia manifestă raporturile lor juridice cu lumea exterioară”.

Criticele formulate teoriilor de mai sus, se aplică și școalei germane, inițiatoarea și făuritoarea acestor doctrine.

§ 3. — *Sistemul realist.*

SUMAR: 77. Școala biologică. — 78. Școala voluntaristă. — 79. Teoria lui *Hauriou*. — 80. Teoriile lui *Saleilles* și *Michoud*.

77. — *Școala biologică.* — Atribue societăților, care pentru dânsa sunt adevărate organisme, aceleași volițiuni ca și cele care se produc la ființele omenești. Societatea, ca și individul,

17) *L'Esprit du droit romain*, t. IV, p. 430.

are creer, are rațiune, are voință. Această teorie, susținută de *Auguste Comte*, *Réné Worms*, *H. Spencer*, *Novicow*, păcătuște prin faptul că nu poate demonstra tocmai ceiace formează esențialul, că organisme sociale au o voință proprie

În Germania, această doctrină, cunoscută sub numele de *teoria organicistă*, a găsit numeroși adepți, dintre cari cei mai principali sunt *Schaeffle* și *Bluntschli*. După această doctrină se găsește o asemănare între funcțiile Statului și membrele corpului omnesc. Guvernul este capul; armata, tribunalele, sunt membrele, etc.

78. — Școala voluntaristă. — Între teoriile realiste trebuie să cităm și această școală, care înlătură principiile școalei biologice și pune în locul lor teoria voinței ca fundament al Statului (*Willenstheorie*). Inițiatorul acestei școale, *Zitelmann* pornește dela constatarea că o reunire de mai mulți indivizi, deși fiecare din ei au calitățile lor particulare, dau totuși, priviți în ansamblu, o unitate nouă, o ființă reală, având calitățile comune tuturor indivizilor cari o compun. El constată că toate elementele din natură, cari compun un corp sau o ființă, nu sunt simple elemente disparate, ci întrunite la un loc, dau naștere unui corp nou sau unei ființe, care are toate calitățile organice ale elementelor care o compun.

În Stat, ceiace formează elementele sale componente sunt persoanele, adică voințele acestora. Voința omenească este deci adevăratul subiect de drept. Voințele acestea omenești, întrunite în vederea unui anumit scop, dau naștere unei ființe noi, având toate calitățile și defectele voințelor individuale care o compun.

Această doctrină a avut și în Franța un reprezentant de seamă în *Rousseau*. *Contractul social*, servind drept bază Statului, pornește dela acordul de voințe individuale pentru a forma o voință colectivă: „Pe dată, spune *Rousseau*, în locul persoanei particulare a fiecărui contractant, acest act de asociație produce un corp moral și colectiv, compus din tot atâția membri câte voci are adunarea, care dobândește dela chiar acest act unitatea sa, eul comun, viața și voința sa”¹⁸). Argumentarea este foarte interesantă din punct de vedere logic, dar este greu

18) *Contrat social*, Cart. I, Cap. VI.

de dovedit această voință organică a colectivității, acest eu comun, care se formează deasupra voințelor tuturor, ca un element nou, cu voință și acțiune proprie.

79. — Teoria lui Hauriou. — Hauriou face distincția între persoana morală și persoana juridică¹⁹⁾. „Personalitatea morală a corpurilor constituite este o *instituție socială și morală*, pe când personalitatea juridică este numai o *instituție juridică*”.

Ideia fundamentală a concepției lui în materie de personalitate morală — căci de personalitate juridică nu înțelege să se ocupe, fiind o singură mască²⁰⁾ așezată pe personalitatea morală — este aceea a *realității fenomenului reprezentării*. „Nu înțelegem să raționăm decât asupra persoanei morale perfecte, aceea în care fenomenul moral al responsabilității organelor către membrii grupei, s'a tradus în organizații formale. Tipul acestei persoane morale perfecte este Statul modern, cu regim reprezentativ, cu Constituție scrisă și mai ales cu regim parlamentar”²¹⁾.

Existența Statului și fundamentul lui moral nu trebuie căutat în ideia de ficțiune, ci în faptul real al fuziunii voinței reprezentanților cu aceea a reprezentatilor. În această operă colectivă a societății, voințele individuale se topesc într'o voință comună, care, prin forța împrejurărilor, se impune celorlalte voințe și devine distinctă de grup. „În grupul personificat totul devine în acelaș timp unul și multiplu. Soveranitatea națională, în Stat, este în acelaș timp una și multiplă, una în raport cu persoana morală a Statului, multiplă prin faptul că în cele din urmă se va izbi de buletinul de vot al fiecărui cetățean și prin urmare de conștiința sa”²²⁾. Iar în altă parte, căutând și mai mult să precizeze ideia, adaugă: „O persoană morală este esențialmente o întreprindere colectivă organizată corporativ care, apropiindu-și prin elementul grupei sale de asociați, capitalul competenței și puterii acumulate în

19) *Droit constit.*, p. 205.

20) Expresia *persona* n'a avut dela început înțelesul de azi. La Romani ea reprezenta masca care se punea pe fața artiștilor cari apăreau pe scenă; încetul cu încetul acest prim sens s'a lărgit, reprezentând ființa umană.

21) *Op. cit.*, p. 205—206.

22) *Op. cit.*, p. 209.

organele sale, a dobândit în acelaș timp sensul propriu și libertatea individuală și a devenit un subiect”²³).

Hauriou vede în fuziunea aceasta a voințelor creațiunea unei noi voințe, care este însuflețită însă de conștiința fiecărui cetățean, reprezentată prin buletinul de vot. El susține că teoria sa este realistă și că înlătură complectamente ideia de ficțiune. Ori tocmai acest lucru nu este dovedit, creațiunea acestei voințe noi din topirea voințelor individuale.

80. — Teoriile lui Saleilles și Michoud. — Sunt numite și *conceptualiste*, pentru considerația că întreaga lor construcție, deși realistă, se bazează pe concepte pur intelectuale, pe simple construcții ale spiritului.

Saleilles constată existența unei realități juridice, dar această realitate nu este de aceeaș natură ca și realitatea naturală. Realitatea juridică prezintă o notă distinctă de realitatea naturală; aceasta din urmă este ceiace observăm cu propriile noastre simțuri; realitatea juridică este această realitate naturală imaginată de noi prin prisma sufletului nostru, a concepției noastre. „Intreg sistemul pe care vi l'am schițat se bazează pe această dublă noțiune. Inseamnă că dreptul nu-i o realitate a ordinii materiale, ci un concept al spiritului, o relație pe care o stabilește între o realitate a ordinii externe și obiectele supuse apropierii sau dependenței sale. Și personalitatea, studiată în caracterele sale constitutive, este o relație analoagă, stabilită de spirit între o realitate de acelaș ordin și posibilitatea de a servi de beneficiar a acestor feluri de raporturi juridice numite drepturi”²⁴).

După dânsul, personalitatea juridică este o realitate, nu naturală, ci juridică, izvorită din concepția pe care și-o fac oamenii despre realitatea naturală. Asemănă personalitatea juridică cu individul și constată că precum individul nu este subiect de drept decât în baza unei concepții a spiritului, tot astfel se întâmplă și cu personalitatea juridică. „Ideia de personalitate, în toate accepțiunile sale, chiar în aplicația la individualitățile umane, este, înainte de toate, o concepție juridică, ceiace înseamnă că ea nu există decât în conformitate cu anumite

23) *Principes de droit public*, 1916.

24) *Op. cit.*, p. 610.

noțiuni abstracte cari o domină. Nu este ca o ființă pur naturală, care există independent de concepțiile pe care le putem avea despre dânsa. O realitate juridică implică un raport care se stabilește între o realitate exterioară și o concepție a spiritului, o concepție intelectuală și doctrinală. Dacă raportul este în adevăr adecvat realității de fapt pe care o are în vedere, dacă corespunde exact faptelor, dacă se manifestă prin datele și conceptele juridice cari sunt universal admise ca expresie, pe terenul dreptului, a faptelor exterioare pe care le implică, toate condițiile realității juridice se vor găsi întrunite. Nu va fi nici un element de ficțiune, nimic artificial și pur intelectual, ci o realitate de drept în aplicația sa la o realitate de fapt. Personalitatea este un raport de genul acesta; este ansamblul condițiilor sub care considerăm că o ființă a lumii externe și înțeleg acest cuvânt în sensul cel mai larg posibil, va fi capabilă de drepturi; este relația care se va stabili între această individualitate, și aici încă iau expresia în sensul cel mai extensiv, și însușirea drepturilor”²⁵).

Iată expusă întreaga concepție a lui Saleilles despre personalitatea juridică, concepție pe care dânsul o numește *institucională*, deoarece este transpunerea în formulă juridică a realităților pe care le furnizează viața, în continua ei evoluție istorică. Pentru dânsul, dreptul a ieșit din istorie ca o forță care „după ce s'a stabilit cele mai adeseori prin excesele sale, s'a făcut recunoscut apoi prin serviciile sale. Să întrebăm trecutul, vom găsi pretutindeni procesul evoluției”²⁶). Nicăieri dreptul n'a apărut ca o concesie a legii, ci a ieșit din „forța organizatoare”, din „forța transformată în valoare socială”. Această forță începe ca contravenție la drept când îl răstoarnă, devine drept când îl fundează. Personalitatea juridică nu este deci decât realitatea istorică a instituțiilor, în evoluția lor continuă, transpusă într'un concept juridic.

Michoud continuând ideia emisă în Germania de Bekker se raliază la doctrina lui Saleilles. El afirmă că orice corporație, corporația Statului ca și oricare alta, este o persoană reală, prin simplu fapt că există ca atare și că este investită cu

25) *Op. cit.*, p. 573.

26) *Op. cit.*, p. 556.

conștiință și voință. Dar dificultatea problemei apare imediat, căci toate aceste persoane, fundațiuni sau asociațiuni, sunt lipsite de voință proprie, nu sunt ființe rezonabile și libere. Michoud se grăbește să răspundă acestei obiecții, spunând că nici nu-i nevoie să aibă voință. El se ridică împotriva teoriei drepturilor subiective, după care numai persoanele dotate de voință pot fi subiecte de drept. În locul voinței dânsul pune *interesul*. E suficient ca o realitate fizică sau juridică să aibă un interes pentru a fi subiect de drept, titular de drept. „Ceiace dreptul recunoaște și proteje, chiar la ființa umană normală, nu este voința, căci această voință poate fi nedemnă; este conținutul acestui act de voință când este legitim, conform cu idealul ce și-a făcut legiuitorul despre ordine și justiție. Dreptul și legea protejesc deci nu voința, ci interesul acestei voinți reprezentată”. Și el vine imediat să facă aplicația acestei concepții la personalitatea juridică: „Trebuie deci să permitem acestor grupări de a fi reprezentate prin vointe lucrând în numele lor, cu alte cuvinte de a le trata ca persoane morale. A recunoaște o grupare ca licită înseamnă prin urmare a recunoaște implicit personalitatea sa”²⁷⁾.

După teoria sa personalitatea juridică se impune ca o realitate pe care nimeni n'ar putea-o contesta. E suficient să existe un interes pentruca gruparea organizată în jurul lui, din moment ce există, să fie recunoscută de Stat, de lege.

§ 4. — *Doctrina românească.*

SUMAR: 81. *Teoria d. Dissescu.* — 82. *Teoria d. prof. Paul Negulescu.*
83. *Teoria d. prof. A. Teodorescu.* — 84. *Cum trebuie privită personalitatea Statului?*

81. *Teoria d-lui Dissescu.* — După ce rezumă toate teoriile care s'au emis în această privință în apus, d. Dissescu ajunge la următoarea concluzie, pe care se pare că o împărtășește: „In realitate Statul, deținător al puterii publice nu este deosebit de Statul depozitar al drepturilor private (deci d-sa se ridică

27) *Op. cit.*, t. I, p. 104.

împotriva doctrinei germane care face această diferențiere). Din acest punct de vedere Statul este un Stat de drept, după cum vom vedea în § următor și suveranitatea sa proprie îi limitează omnipotența în relațiile cu celelalte persoane private". Teoria d. Dissescu are la bază o puternică structură formală, după d-sa Statul nefiind decât rezultatul regulelor de drept. Această doctrină, deși nu este dezvoltată, se pare că-l apropie de concepția lui Michoud.

82.—Teoria d-lui prof. Paul Negulescu.—A fost expusă pentru prima dată în *Tratatul său de drept administrativ*, reluată și complectată în ed. III-a. D-sa se grupează dela început în școala realistă ; concepția de bază dela care pleacă e că „nimeni nu poate să aibă drepturi și datorii fără să aibă personalitate". Critică greșeala care s'a făcut multă vreme de a se crede că numai ființele omenești pot avea personalitate. Ca să dovedească realitatea acestei concepții, înfățișează existența acestui colos, care se numește Stat, care „are armate, poate dispune de averea, de libertatea, de viața indivizilor". Ar fi ridicol ca acest colos să fie nevoit să-și creeze o ficțiune pentru a avea toate aceste drepturi. El este o realitate care nu poate fi înlăturată.

„Atributul personalității nu este ceva caracteristic al Statului. Societățile în general, fie că au caracter politic sau nu, au personalitate. Și Statul și județul și comuna și stabilimentele de utilitate publică și societățile comerciale sau civile au personalitate. Chiar indivizii, pentruca să aibă drepturi și corelativul lor, obligațiuni, trebuie să aibă personalitate. Dreptul a cunoscut indivizi lipsiți de personalitate : sclavii, cei condamnați la moarte civilă" ²⁸).

Și d-sa conchide astfel : „Cu alte cuvinte personalitate este o formă juridică, care îmbracă un individ sau o colectivitate și-i conferă calitatea de a putea fi subiect sau titular de drepturi".

În justificarea teoriei sale, d. Negulescu face distincție între persoanele morale *politico-teritoriale* și restul persoanelor morale. Caracteristica persoanelor morale este că dânsese au un *patrimoniu* „adică o posibilitate de a avea bunuri, creanțe

și datorii". Atâta vreme cât nu există acest patrimoniu ²⁹⁾, nu avem o persoană morală. Când însă este vorba de persoane morale politico-teritoriale (Stat, regiune, județ, comună), ele au și alte drepturi pe lângă cele de natură patrimonială, *au drepturi de putere publică*, adică drepturi de a face acte de comandament, de a impune guvernanților anumite reguli de conducere, pe care aceștia sunt îndatorați să le respecte.

La persoanele morale politico-teritoriale, patrimoniul este un accesoriu al personalității, pe când la restul persoanelor morale este elementul determinant. Dar natura acestor persoane este una și aceeași : nu se poate suține existența unei personalități de drept public și alta de drept privat ³⁰⁾.

D-l Negulescu, după ce trece în revistă diferitele teorii privitoare la personalitatea Statului și critică în special teoria lui Duguit pe considerația că în noua organizare sindicală, propusă de Duguit, individul va fi și mai oprimat decât azi (p. 133) se ridică și împotriva acelor publiciști cari cred că Statul are o personalitate îndoită ³⁰⁾ sau multiplă. După acești autori Statul face două feluri de acte juridice : acte de putere publică, adică acte prin care și manifestă puterea suverană, dând ordine și acte prin care se preocupă de gestiunea patrimoniului. D-sa se declară pentru personalitatea *unică* a Statului, indiferent dacă Statul face acte de putere publică sau acte patrimo-

29) D. Prof. Paul Negulescu în *Curs de drept constituțional* se ridică împotriva concepției eronate care există despre patrimoniu. „Prin patrimoniu trebuie să se înțeleagă posibilitatea de a avea drepturi și datorii — drepturi transformabile în bani, într'o valoare, într'o utilitate oarecare. Prin urmare patrimoniul se referă la utilități economice, la bunuri. Noțiunea de patrimoniu se referă la bunuri, adică la utilități pe care oamenii le consideră ca utile pentru ei. Și atunci, noțiunea aceasta de patrimoniu este o posibilitate, o facultate de a avea drepturi și datorii. Prin urmare este o simplă posibilitate.

„Am văzut spunându-se... că prin patrimoniu se înțelege bogăție, avere. Această părere este eronată. O moșie, o casă, o creanță, etc., pot fi elemente active ale patrimoniului; patrimoniul însă este ceva ideal, ceva fictiv, o închipuire pe care o formăm în mintea noastră. *Patrimoniul nu este decât posibilitatea de a avea drepturi și datorii*" (p. 151)

30) Larnaude, Esmein, Michoud, Bremont, Ripert și la noi d. prof. A. Teodorescu în *Noțiuni de drept administrativ*, ed. II, p. 27. În ediția III-a a Tratatului, vol. I, D-sa părăsește această idee (v. mai jos).

31) Această teorie a persoanelor juridice de drept public și de drept privat a fost adoptată de *Legea persoanelor juridice din 1924*.

niale, căci după cum individul nu poate avea două personalități, tot așa nu poate avea nici Statul.

Această idee este reluată de d-sa în *Cursul de drept constituțional* și redată și mai pregnant : „Prin urmare nu există decât o singură personalitate pe care o are Statul și ca putere publică și ca putere privată. Nu se poate face nici o separație, cum pretind autorii despre care am vorbit, între Statul lucrând ca putere publică și Statul lucrând ca persoană morală sau ca persoană privată” (p. 160).

Și ca să dovedească această afirmație, d-sa aduce ca exemplu relațiile internaționale dintre State, când Statul apare ca personalitate unică.

„Când un Stat încheie cu un altul un tratat de pace, dacă nu ar avea personalitate morală, ar trebui ca obligațiunile să fie executate contra cetățenilor, căci Statul sau are personalitate și prin urmare un patrimoniu, sau nu are personalitate și atunci trebuie să-l considerăm ca o grupare de indivizi, reprezentați la facerea actului internațional și prin urmare ținută la plata obligațiunilor contractate. Dacă Statul nu ar avea personalitate morală, nu s'ar putea naște obligațiuni în contra unui Stat și în favoarea altuia; obligațiunile pe care le-ar lua Statul astfel, nu ar avea nici o valoare legală, nu ar putea să fie executate în contra lui” (p. 165).

Rezumând deci teoria sa asupra persoanelor juridice și făcând aplicația ei la Stat, d. Negulescu conchide astfel: „Statul este o persoană juridică politico-teritorială, cu caracter de perpetuitate, pentru că, după cum am arătat, Statul nu reprezintă numai momentul actual, nu este reprezentat numai prin generația prezentă, ci el se confundă cu trecutul, adică reprezintă generațiile trecute și mai ales se continuă cu viitorul, cu generațiile viitoare, nu are nici o limită în timp”³²).

83. — Teoria d-lui prof. A. Teodorescu.—Este pe larg expusă în *Tratatul său de drept administrativ*, ed. III, vol. I. D-sa pornește dela ideea că Statul este o realitate instituțională, pe care nimeni n'a creiat-o, ci s'a dezvoltat singură, prin trecerea timpului și necesitățile vieții sociale. Ideea de ficțiune trebuie completamente înlăturată, căci nu este decât un produs al imagi-

nației” „datorită caracterului individualist pe care-l prezenta dreptul la epoca elaborării acestei teorii”³³⁾.

După d-sa, persoanele juridice sunt realități de fapt, *realități sociale* și din acest punct de vedere teoria aceasta se apropie de teoria lui Hauriou, atât în ce privește concepția instituțională cât și în privința *realității sociale*. „Este adevărat, adaugă d-sa, că nu au corporalitatea persoanelor fizice, dar au o existență reală, ca și acelea, existența care, după cum vom vedea, le permite și lor să fie cu drept cuvânt subiecte de drepturi³⁴⁾.

Dar, dela aceste constatări începe caracteristica teoriei d-sale. D-sa face distincția între realitatea persoanelor juridice, considerate ca simple fapte și între personalitatea juridică. „Realitatea colectivităților și a fundațiilor, așa cum am constatat-o, nu este același lucru cu personalitatea de drept, adică cu puțința de a constitui subiecte de drepturi cu totul deosebite de membrii cari le compun sau de întemeietorii cari le-au creat. O colectivitate poate exista prea bine, cu scopul ei anume determinat, cu organul care să exprime această voință. Ea este o realitate, fără îndoială, nu este în același timp și un subiect de drepturi, adică o entitate care să fie investită, pe baza simplului fapt al existenței sale materiale, cu capacitatea de drept”³⁵⁾. „..., În sistemul nostru de drept ca și în acela al celor mai multe dintre Statele civilizate, simpla existență materială și deci reală a unei asociațiuni sau a unei fundațiuni nu conduce la personalitatea juridică, ci mai trebuie încă un element : voința Statului”³⁶⁾.

Pentru d-sa deci, aceste realități sociale, pe care toată lumea le constată, care există, nu pot să-și dobândească exteriorizarea juridică, adică personalitatea de drept, decât prin recunoașterea Statului. „Statul va fi acela care va decide dacă un nou subiect de drepturi va trebui să fie admis în sânul său : *el va transforma realitatea socială într-o realitate juridică*. Individizii singuri nu pot face acest lucru, căci ei nu au puterea de

33) *Op. cit.*, p. 169.

34) *Loc. cit.*

35) *Op. cit.*, p. 173.

36) *Op. cit.*, p. 174.

a acorda personalitatea juridică, adică de a multiplica numărul subiectelor de drept³⁷⁾.

Această concepție n'are nimic fictiv într'însa, spune d-sa, sau, în orice caz, ficțiunea este așa de mică, încât o putem lesne înlătura din discuție. Această ficțiune constă din „asemănarea care se face sub raportul capacității între persoanele juridice și cele fizice”. Socotește că această ficțiune nu este necesară, că nu este decât o concepție a imaginației noastre, care s'a deprins să nu recunoască titulari de drepturi decât persoanele fizice; utilitatea ei nu o vede căci „nu Statul, printr'o ficțiune, creiază persoanele juridice, ci el recunoaște numai capacitatea de drept a unor realități de fapt, care trăesc și se desvoltă în marginele permise de voința sa”³⁸⁾. Concepția d-sale este deci că persoanele juridice sunt simple realități de fapt, pe care Statul, cu voința sa, le transformă în personalități de drept. Dar problema rămâne totuși nerezolvată, căci nu ne arată care-i caracterul persoanei juridice-Stat. Cine a consacrat această realitate instituțională într'o realitate de drept. Statele au luat naștere în mod natural; consacrarea acestei situații în drept a trebuit să se facă de o voință superioară aceleia a Statului inexistent încă. Dacă pentru celelalte persoane juridice, recunoașterea și consacrarea în drept a realității de fapt se face de Stat, pentru Stat, desigur, a trebuit să fie altcineva să fi făcut această recunoaștere și să-i fi dat ființă juridică. Înainte de a ajunge însă la această problemă, să urmărim mai departe această concepție a persoanelor juridice aplicată Statului.

În primul rând d-sa repudiază teoria după care Statul ar avea o personalitate îndoită și se realizează teoriei care vede în Stat o singură personalitate, cu atribute diferite. „Nu poate fi așa dar vorba, cum au crezut unii autori, de o dualitate, Statul investit cu puterea publică fiind altceva decât Statul îmbrăcat cu personalitatea juridică. Ne aflăm numai în fața unor manifestări deosebite ce corespund unor necesități deosebite”³⁹⁾.

Această persoană juridică unitară, Statul, este, după d-sa, *creațiune a dreptului natural*. „Pentru că nu legea creiază Statul,

37) *Op. cit.*, p. 174.

38) *Op. cit.*, p. 174—175.

39) *Op. cit.*, p. 187.

nu ea îi acordă sau îi recunoaște personalitatea juridică. Această personalitate este totuși indiscutabilă; ea apare în mod natural odată cu aparițiunea Statului. Din această cauză Statul este considerat de autori ca o persoană juridică de *drept natural*"⁴⁰⁾. Formațiunea Statului, după d-sa, este un fapt istoric, instituțional, pe care dreptul l'a legitimat și organizat.

Personalitatea Statului astfel concepută poate da naștere la unele nedumeriri. În adevăr, Statul este o realitate instituțională, cum cu drept cuvânt spune d. prof. Teodorescu. De ce ar avea nevoie această realitate de recunoașterea dreptului, când știm foarte bine că dreptul nu este decât reflexul realităților vieții. Pornind dela fapte concrete, generalizând aceste fapte, privindu-le în abstract, legiuitorul creiază norma de drept. Dreptul nu este altceva decât transpunerea juridică a realităților vieții. Realitățile, prin faptul că sunt realități, creiază și impun normele de drept. Dreptul nu a putut deci să legitimeze Statul ci numai să transpună într'o formulă juridică calitățile istorice, instituționale.

84. — Cum trebuie privită personalitatea Statului? — Statul este o *persoană juridică reală*, pentru că este expresia uneia din realitățile istorice cele mai sigure și mai puternice : *națiunea*. Am arătat modul de formație al Statului ; realitatea vieții organice cere imperios constituirea acestei instituții. Viața însăși reclamă existența Statului, ea nu se poate concepe în afară de Stat, decât cu condiția de a ne reîntoarce din nou la vremurile preistorice. Statul este o realitate concretă, de existența căreia ne izbim în fiecare moment și la ajutorul și sprijinul căruia recurgem oridecâteori avem nevoie. Dacă am încerca să negăm această personalitate a Statului pentru motivul că nu cade sub simțurile noastre, pentru că n'o putem vedea și atinge, ar însemna să nu recunoaștem existența unor altor organisme, unor altor persoane decât cele fizice, ceiace-i inadmisibil.

Profesorul Louis Le Fur, în prefața pe care o face lucrării d-lui Bigne de la Villeneuve⁴¹⁾, ocupându-se de problema realității personalității juridice a Statului, se exprimă astfel : „Dar societatea este dânsa o simplă reunire de indivizi, nu există

40) *Op. cit.*, p. 188.

41) *Traité général de l'état*, t. I, 1929, p. XX.

altceva decât interese individuale și puse în mișcare de indivizi în numele lor propriu ? Dacă, din contră, este sigur că există în societate ceva mai mult decât indivizii, de n'ar fi decât legătura care-i unește și din care rezultă, în locul unei simple reuniri de interese individuale, apariția de drepturi și datorii noi — cum sunt dreptul de a comanda, dreptul de a pedepsi, cari n'aparțin individului — dacă, însfârșit, aceste drepturi sunt exercitate nu de individ ca atare, ci în numele grupei fără formația căreia nu s'ar fi născut, nu este probă evidentă că ne găsim în prezența unei autorități distincte de a indivizilor, care dețin puterea publică nu în interesul guvernanților sau al unei anumite clase de guvernați, ci a grupului întreg ?” Realitatea acestui organism nu poate fi contestată și azi, aproape nimeni n'o mai tăgăduște. Această realitate, concretizată în formule juridice, este Statul. Nu este nevoie, pentru existența lui juridică, de nici un fel de recunoaștere din partea dreptului. Din moment ce grupul uman există pe un teritoriu dat, cu conștiința că reprezintă o unitate capabilă de a impune comandamente, concretizarea juridică a acestei realități alcătuiește Statul.

Prevenim o obiecțiune care desigur ni se va face : Dacă Statul nu este altceva decât realitatea instituțională concretizată în formule juridice, atunci ne întoarcem din nou la teoriile absolutiste care justificau și considerau ca singura legală puterea de fapt. Aici se impune însă o mică corectare. Reunirea grupei sociale, viața ei laolaltă, este un fapt natural, condus de anumite reguli naturale. Când regulile de viață care se desprind în mod firesc din chiar nevoia de trai în comun a grupei sunt înfrânte de o putere de fapt, de anumiți uzurpatori, cari dețin puterea în folosul lor personal, este incontestabil că starea de fapt nu poate să legitimeze noua construcție juridică. Dar Statul există totuși și îmbracă, pentru un scurt sau lung interval, înfățișarea juridică pe care i-o dă situația de fapt, realitatea guvernului pe care-l are. Când, în locul guvernului parlamentar, se introduce dictatura, este netăgăduit că înfățișarea juridică a Statului se va conforma noii situații de fapt. Că este legitimă sau nu această situație ? Asta e o altă chestie, pe care o vom examina mai jos. Putem însă spune după acum că singur grupul social, ale cărui legi de viață au fost înfrânte, are dreptul să se ridice și să protesteze, la rigoare să schimbe, noua formă juridică pe care a îmbrăcat-o Statul. Dar, pentru

noi este suficient să constatăm acest lucru că Statul este o realitate concretizată în formă juridică ; că Statul variază în raport cu formele pe care le ia realitate a cărei reliefare juridică este. Personalitatea juridică a Statului este o realitate instituțională, este Statul însăși ⁴²⁾). Intreaga discuție asupra personalității a pierdut însă astăzi mult din valoarea ei. Motivele istorice care i-au determinat apariția au fost satisfăcute ; doctrina de școală continuă însă să preocupe spiritele. Astăzi nimeni nu mai tăgăduiește realitatea Statului, ideia de personalitate contopindu-se cu însăși Statul.

CAPITOLUL IV.

Raportul dintre Stat și Drept.

§ 1. — *Concepția Statului putere nelimitată.*

SUMAR : 85. *Cum se pune problema.* — 86. *Concepția greco-romană.* — 87. *Concepția medievală.* — 88. *Concepția Statului-polițai.*

85. — *Cum se pune problema.* — Lungă a fost evoluția până când oamenii au ajuns la concluzia că singur Statul este în stare să le garanteze viața în societate, să sprijine pe indivizi în acțiunea lor, să-i ajute în dezvoltarea personalității lor. Viața în Stat s'a făcut posibilă prin sacrificiul libertății fiecărui individ, pentruca astfel să poată fi garantat mai bine restul de libertăți ^{42')}). Când însă, după această lungă evoluție, oamenii au descoperit Statul, și l-au înfățișat ca singura formă posibilă de viață. Incurând dânsul reușește să aservească întreagă lor li-

42) Nu putem expune mai larg aceste păreri ale noastre, atât în privința suveranității cât și a personalității spre a nu strica cadrul acestui Cours. O vom face cu altă ocazie.

42) Fustel de Coulanges arată că Regii la Roma au fost totdeauna priiviți cu simpatie. Ei erau judecători, șefi ai religiei și oameni de arme. Chiar după căderea lor rămân în amintirea poporului ca oameni blânzi și buni, protegitori ai poporului. Numele lor este venerat. Sub această formă a apărut Statul, la început, ca protegitor al intereselor grupei.

bertate. Dar sufletul omenesc aleargă încontinuu după găsirea unor reguli care să mențină echilibrul de viață, dictat de structura intimă a organismului uman. Problema care s'a pus atunci și care se pune încontinuu minții omenești, este de a ști cum va fi demarcată linia sacrificiilor pe care trebuie să pretindă Statul fiecăruia, în însărcinarea pe care o are de a favoriza viața în comun. Cu alte cuvinte, este vorba de a se preciza care este sfera de competență a Statului și care sunt drepturile pe care societatea și indivizii pot să le opună Statului. Sacrificiul libertății individuale s'a făcut treptat sau în etape mai lungi ; cu vremea, după lupte epocale, el a fost concretizat în formule juridice, în reguli de drept. Este Statul obligat să respecte aceste reguli de drept, care sunt baza însăși a existenței sale? Este vre-o limită care-i se pune Statului în dreptul lui de a legifera ? (Aici nu este vorba de obligația Statului de a respecta dreptul pozitiv, ci dreptul natural, ordinea de viață a societăților). Ordinea de drept este anterioară Statului și trebuie respectată de dânsul ? Sunt oare anumite domenii în cari nici Statului atotputernic nu-i este permis să intervină ? Care este atitudinea și dreptul Statului față de acele norme juridice superioare, pe care unii publiciști le denumesc *ordine superioară constituțională* sau *legitimitate constituțională*? Căci Statul și dreptul sunt două noțiuni diferite, care nu se confundă și care, întotdeauna, se găsesc într'o corelație strânsă. Idealul ar fi însă ca toate regulile de viață ale Statului să fie conforme cu ordinea de drept, adică să reprezinte exact acele reguli cari se desprind din felul de viață al comunității. În practică însă, multe din regulile de drept pe care le confecționează Statul nu corespund acestei norme de viață, ele sunt denumite cu drept cuvânt *legi injuste* ⁴³⁾. Care este atitudinea ce trebuie avută față de aceste legi ?

86. — **Concepția greco-romană.** — Pentru societatea greco-romană, Statul avea o autoritate și un drept nelimitat. El putea face totul și nici o putere nu-i se putea împotrivi. Ideia aceasta își găsește cea mai completă consacrare în vechea formulă : *salus reipublicae suprema lex*. Individul nu era decât un simplu instrument pus la dispoziția Statului. „Cetățenii au adevărate

43) Vezi lucrarea R. P. Michel Riquet — *Enquête sur „le droit des droits“ et sa majesté la loi*, Paris, Ed. Spes., 1927.

drepturi, juridicește definite și garantate, în raporturile lor unii cu alții, adică din punct de vedere al dreptului privat ; dar ei n'au în privința Statului și cu mai mult cuvânt împotriva lui, căci din punct de vedere al dreptului public, ei le dețin dela Stat" 44).

Încetul cu încetul însă, oamenii își dau seama de această situație precară în care-i pune atotputernicia Statului, situația contrară vieții lor libere în mijlocul societății și întreg elanul de libertate care pulsează în sufletul lor, se ridică întru apărarea și revendicarea drepturilor cutropite de Stat. Cucerirea cea mai importantă în domeniul libertății individuale făcută în societatea greco-romană, constă în faptul admiterii, rând pe rând, ca toți cetățenii liberi să intre în adunarea poporului, considerată că reprezintă autoritatea Statului și în luarea unor măsuri pentru limitarea puterii magistraților. Inființarea tribunilor plebei la Roma, cu drept de *veto*, marchează una din etapele acestei lungi și infructuoase lupte pentru cucerirea libertății individuale și limitarea drepturilor Statului. Dar cu toate acestea, în lumea greco-romană n'a fost un moment îndoială că adunarea suverană putea dispune prin lege, cum voia, de soarta, de averea și credința cetățenilor. În această privință, lucrarea mereu celebră a lui Fustel de Coulanges 45) este edificatoare : „Cetatea fusese fundată pe religie și constituită ca o Biserică. De aici puterea ei; tot de aici omnipotența și dreptul absolut de comandă care-l exercita asupra membrilor săi. Într'o societate stabilită pe astfel de principii, libertatea individuală nu poate să existe. Cetățeanul era supus în toate privințele și fără nici o rezervă cetății; îi aparținea în întregime. Religia, care dăduse naștere Statului și Statul, care o întreținea, se susțineau reciproc și formau un singur tot; aceste două puteri asociate și confundate, formau o putere aproape supraumană, căreia îi erau aservite și sufletul și corpul”. Și după ce dânsul arată că nu era nimic în om care să fie independent și că Statul intervenea nu numai în viața publică, dar chiar în viața privată, aducând exemplu

44) Ch. Beudant — Op. cit., p. 48.

45) *Cetatea Antică*, în românește de d-na Amaryllis G. Alexianu, cartea III, cap. XVIII, Biblioteca Universitară de drept „Pandectele Române”, Edit. Socec et Cie.

Spartei, unde copii debili erau sacrificați, termină astfel: „Viața omului nu era garantată prin nimic de îndată ce era vorba de interesul cetății. Roma făcu o lege prin care-i era îngăduit să omoare pe oricine ar fi intenționat să devină rege. Funesta maximă că salvarea Statului este legea supremă, a fost formulată de antichitate. Se socotea că dreptul, justiția, morala, totul trebuia să cedeze înaintea interesului patriei.

„Este deci o deosebită greșală între toate greșelile omenști de a fi crezut că în cetățile vechi omul se bucura de libertate. El nici nu avea măcar idei. Nu credea că ar putea să existe drepturi față de cetate și de zeii săi. Vom vedea îndată că guvernământul și-a schimbat de mai multe ori forma ; dar natura Statului a rămas aproape aceeași și omnipotența sa n'a scăzut deloc. Guvernământul se numi rând pe rând monarhie, aristocrație, democrație ; dar nici una din aceste revoluții nu dădu oamenilor adevărata libertate, libertatea individuală. A avea drepturi politice, a vota, a numi magistrați, a putea fi arhonte, iată ceiace se numea libertate; dar omul era tot atât de aservit Statului. Cei vechi și mai ales Grecii, exagerară totdeauna importanța și drepturile societății ; aceasta, desigur, din cauza caracterului sfânt și religios pe care societatea îl îmbrăcase la origină”.

87. — Concepția medievală. — Umilele zări ale unei libertăți individuale, ce par a se învedera la sfârșitul lumii romane, dispar completamente în epoca medievală ; atotputernicia Statului este tot atât de complectă și o mistică nouă, formidabilă, religia creștină, vine să-i statornicească temelii nesdruncinate. Teoriile dreptului divin fac să dispară completamente orice velleitate de independență și de libertate individuală. Statul este monarhul atotputernic, liber să-și exercite forța de constrângere așa cum crede de cuviință, fără nici o limită, el neavând să dea socoteală de modul cum și-a exercitat atribuțiile ființei sale decât divinătății care l'a învestit cu *auctoritas* și *imperium*. Thomas d'Aquino, fondatorul teoriei dreptului divin, susține în *De regimine principum* că guvernământul legal este inferior guvernământului arbitrar. Situația devine și mai rea decât în antichitate, deoarece acum dispar acele adunări populare care hotărau în numele Statului, întronându-se în locul lor puterea absolută a monarhului, care guvernează după anumite reguli

prestabilite de dânsul, dar pe care le poate oricând modifica, după voie.

Această doctrină, deși de origină medievală și-a găsit aplicație chiar în zilele noastre, în State absolutiste, ca Germania și Rusia. În 1910 încă, împăratul Wilhelm II-lea, într'un discurs ținut la Coblenz, repeta vechea formulă medievală, că el deține puterea dela Dumnezeu și dela sabia sa și că n'are să dea socoteală nimănui aici pe pământ de modul cum a exercitat puterea, ci numai divinității care l-a învestit.

Dar mistica aceasta nouă a creștinismului, care vine în sprijinul atotputerniciei Statului, aduce totuși, în învățăturile ei, germenii libertății individuale, ai drepturilor omului. Pe suportul moral al creștinismului se înalță doctrina școalei liberale, care pune în locul formulei antice o nouă formulă, că *omul este sursa propriului său drept*. Caracteristica fundamentală a acestei școli este că dâns afundează ordinea pe ideia de libertate. Revoluția pe care o produce acest nou curent este admirabil schițată de Beudant : „Deșteptarea individualității umane, absorbită de dreptul antic, datează din ziua când s'au pronunțat aceste cuvinte memorabile : „*Reddite igitur quae sunt Caesaris Caesari, et quae sunt Dei, Deo*”. Cesar este Statul, puterea civilă, legea. Preceptul, în aplicația sa directă, vizează numai plata tributului ; dar parabola cuprinde o idee generală și această idee este următoarea : supunerea este datorită puterii civile, dar numai într'o anumită măsură, căci conștiința omului îi scapă și nu-i aparține decât lui Dumnezeu.

„Asta nu înseamnă că dreptul individual n'ar fi avut și mai înainte apostolii, chiar martirii săi. Socrate îl afirmase preferind să bea otravă decât să consimtă de a mai filosofa ; stoicii fundaseră libertatea morală, despărțind viața internă și externă și arătând cum, chiar în fața Statului atotputernic, se poate găsi un azil inviolabil în profunzimile sufletului și să fii acolo mai liber decât stăpânul. Dar revendicările în numele conștiinței filozofice sunt lipsite de accentul care exaltă ideile și faptele populare. Pentru a schimba lumea veche, trebuia una din acele eruperi de idealism care să pătrundă până'n păturile adânci, să violenteze lucrurile ca și oamenii, să răstoarne totul. Ori, seninătatea lui Phedon nu-i la înțelegerea tuturor, după cum mândria nepăsătoare și aspră a stoicilor n'ar putea fi o virtute comună. Moartea lui Socrate fu un act izolat de măreție:

personală ; aceia a lui Caton, o trăsătură de desprețuitoare independentă, fără posibilitate de imitare. Din contră, totul e simplu, mare, esențialmente uman și comunicativ în Evanghelie. Crist nu vorbește spiritului sau rațiunii, ci sufletului și sentimentului. Cheamă la dânsul pe umili și oprimați ; consolează pe cel drept și remarcă pe vinovat ; egoismului și asprimei păgâne opune caritatea și renunțarea ; deasupra cetățitorilor și regulelor lor strâmte, evoacă unitatea și fraternitatea neamului uman ; înfârșit, lumii obosite și suferinde îi aruncă o idee liberatoare, proclamând dreptul omului de a dispune de el însuși în vederea împărăției lui Dumnezeu, pentru tot ceea ce privește domeniul sufletului. Totul, până și forma poetică a parabelor, trebuia să seducă conștiința populară ; comoțiunea nu putea întârzia de a fi universală și irezistibilă⁴⁸⁾.

Iată astfel înfățișată, în această admirabilă pagină, noua concepție care vine să se ridice și să opună atotputerniciei Statului, forța și dreptul individului. În fața Statului apare individul, cerându-i, în baza dreptului uman, să-și limiteze atotputernicia. Aceste idei vor pătrunde atât de adânc în sufletele oamenilor, vor mișca întreaga societate a timpului și vor ajunge să provoace marile revoluții din Anglia și Franța, întinzându-se apoi în lumea întreagă.

88. — Concepția Statului polițai. — În regimul absolutist își face loc o idee nouă, aceia a Statului-polițai (*Polizeistaat*) a cărei origină o găsim în Germania, dar care a avut importante aplicațiuni și în restul Europei. Într'un astfel de Stat puterea executivă tinde să devină din ce în ce mai considerabilă, iar instrumentul acestei puteri, poliția, dobândește un rol determinant în administrarea țării. Susținătorul acestei doctrine este *Christian V. Wolff* (1679—1754) „filozoful oficial de Stat” a lui Frederic cel Mare.

În această concepție Statul apare ca factor hotărâtor în viața oamenilor. Prințul cere cea mai desăvârșită supunere, nu în numele său personal, ci în numele Statului pe care-l servește. Formula lui Frederic cel Mare „Regele este cel dintâi servitor al Statului” corespunde cu aceia a lui Ludovic al XIV-lea „L'état

c'est moi". Caracteristica Statului astfel concepută este următoarea :

a) Prințul în persoană exercită puterea publică, în numele său și al Statului, fiind ajutat de o serie de funcționari numiți de dânsul și care vor da seama numai lui de modul cum administrează și exercită puterea cu care sunt învestiți. Prințul are îndatorirea, pe care dealtfel el însuși și-a luat-o, de a îngriji de îndeplinirea tuturor scopurilor Statului ; el are dreptul să se amestece în cele mai mici afaceri și să decidă după bunul său plac. Puterile sale se întind neconținut în toate domeniile și el îndeplinește singur toate aceste sarcini; numai când nu se poate ocupa de tot, lasă o parte din ele în seama funcționarilor numiți de dânsul, care hotărăsc tot în numele lui ; în ultimă instanță însă tot prințul hotărăște. „Față de supuși, puterea sa n'are limite de drept. Prorogative, numai cu numele există. Nu e vorba de abuz, nici de *jura quaesita* formând o barieră. Răspunderea înaintea lui Dumnezeu și a conștiinței sale deoparte, considerația prudentă de ceiace-i util și bine de făcut de altă parte, iată tot ceiace respectă prințul : poate deasemeni și forța a ceiace este în întrebuintare joacă un rol important, deși nu-i place s'o mărturisească. Dreptul n'are nimic de văzut aici" ⁴⁷⁾.

b) Funcționarii Prințului, numiți de dânsul și ascultând de ordinele lui, se bucură de cele mai largi drepturi. Poliția devine instrumentul cu ajutorul căruia se face administrația Statului. Competința acestor funcționari este determinată de prinț; ei se bucură de cea mai largă autoritate și li se dă nu anumite drepturi, ci dreptul de a face tot ce-ar crede ei mai bine și mai util pentru Stat. În Germania se creiază consiliile de poliție (*Kollegiale Polizeibehörden*) care au în căderea lor de a face, în limita circumscripției lor, tot ceea ce socotesc că este în interesul general și nu-i rezervat unei alte autorități superioare ⁴⁸⁾. Particularii nu pot însă cere respectarea acestei ordini, nici atunci chiar când este fixată mai dinainte.

În schimb situația acestor funcționari este minuțios reglementată, — dreptul de disciplină este serios organizat și obli-

47) Otto Mayer — *Le Droit administratif allemand*, t. I, ed. fr. 1903. p. 44.

48) Otto Mayer — *Loc. cit.*

gațiile lor de serviciu sunt clar formulate. Ei fiind persoanele de încredere ale Prințului, mandatarii acestuia, sunt în totul la discreția lui, putându-i revoca oricând. Prințul poate, în toate cazurile, să se substituie hotărîrii acestor funcționari și să decidă singur sau din proprie inițiativă hotărîrea adusă de acești funcționari. Funcționarul însă, față de supuși, are aceeași autoritate, în limitele competenței sale, ca și Prințul. Singura diferență care există este dreptul de proprie intervenție al Prințului și recursul ierarhic, hotărîrile sale putând fi examinate de un funcționar superior.

c) Această autoritate a Prințului, în Germania în special, s'a exercitat o bună bucată de vreme și asupra justiției. Prințul putea să se amestece oricând în modul de administrare al justiției și să termine procese existente între părți printr'un act de suveranitate (*Machtspruch*). Dar, dela Frederic cel Mare, în urma multelor abuzuri cari s'au făcut cu acest sistem în Prusia, începe un reviriment, care va duce, chiar în acest regim al Statului polițai, la independența puterii judecătorești.

Neapărat, sub regimul Statului polițai, mai mult decât sub regimul absolutist, Statul n'are nici un fel de limită și ordinele pe care le dă prințul, fie că sunt ordine de poliție, fie că au caracterul unor legi de drept civil, nu pot găsi nici o împotrivire sau limită de drept. Singura limită este rațiunea și buna chibzuială a Prințului. Este o reînviere a monarhiei despotice din antichitate.

§ 2. — *Concepția Statului de drept.*

SUMAR : 89. Rolul Revoluției franceze. — 90. Teoria autolimitațiunii Statului. — 91. Concepția actuală a Statului de drept. — 92. Consecințele Statului de drept.

89. — **Rolul Revoluției franceze.** — Baza drepturilor individuale trebuie găsită în Revoluția franceză. Ideia principală pe care dânsa o aduce din acest punct de vedere este aceea a limitării atotputerniciei Statului prin opunerea și recunoașterea drepturilor individuale. În fața Statului atotputernic, revoluția franceză înalță individul, ale cărui drepturi vin să țarmurească

libertatea nesfârșită a acestuia. Rousseau vine să formuleze dogma *voinței generale*. Acțiunea Statului trebuie să concorde cu această voință generală. Guvernul nu este decât un corp intermediar, însărcinat cu executarea postulatelor voinței generale, legile. Principiul în sine este mult mai vechi însă.

Ideia Statului de drept apare pentru prima dată în Anglia, datorită curentului creiat de școala liberală. Dreptul constituțional englez cunoscu de timpuriu această instituție și făcu o largă aplicație. Ideia aceasta, redusă la cea mai simplă expresie, se poate formula astfel : actele pe care le face Statul, actele pe care le fac agenții Statului în numele său, trebuie să fie conforme regulii de drept ; justiția comună este chemată să cerceteze această conformitate și să sancționeze înfrângerea ei. Dar această lentă revoluție înfăptuită în Anglia n'a avut darul să provoace o mișcare generală în favoarea noii idei. Revoluția franceză, prin bruschețea ei, prin vehemența cu care își exprima ideile, domină spiritele și impune punctul ei de vedere. Principiul acesta esențial, *că toate organele Statului trebuie să funcționeze în baza unei ordini de drept, ale cărei limite sunt fixate prin lege și care determină sfera de libertate a cetățenilor și posibilitatea de activitate a autorității administrative*, principiu pe care se bazează Statul de drept, s'a crezut multă vreme că aparține doctrinei germane. Am arătat că deși această idee apare în Anglia, unde se și găsește de timpuriu pusă în practică, totuși, singură doctrina franceză dă acestei idei adevărata ei valoare și reușește s'o impună lumii întregi. Doctrina germană a reluat ideia, și i-a adus mai multă precizie. Publiciștii germani recunosc acest lucru : „Nimic nu-i mai greșit decât încercările făcute pentru a revendica, ca o particularitate germană, ideia lui *Rechtsstaat*, a Statului sub regimul dreptului ¹⁾. Este o idee care ne este comună, în toate elementele sale esențiale, cu națiunile surori cari au trecut prin aceleași desvoltări succesive, mai ales cu națiunea franceză, de care, cu toate acestea, destinul ne-a legat prin comunitatea de spirit” ⁴⁹⁾.

90. — **Teoria autolimitațiunii Statului.** — Ideia instaurată de revoluția franceză a fost reluată de doctrina germană, creind

1) Astfel V. Stein, *Verw. Lehre*, I, p. 297.

49) Otto Mayer — *Op. cit.*, t. I, p. 81.

teoria autolimitațiunii Statului. Jhering a formulat-o pentru întâia dată. El pornește dela ideia că Statul fiind acela care creiază dreptul, trebuie să se supună regulii de drept pe care el însuși a creiat-o, pentruca astfel să-i dea mai multă autoritate. „Supremul depozitar al puterii, care are să constrângă pe toți ceilalți depozitari de putere de *sub el*, nu poate avea și el pe altul *deasupra sa*, ca să-l constrângă. La un oarecare punct din mașina de Stat a constrângerii *trebuie* să ia sfârșit necesitatea *de a fi constrâns*, rămânând numai constrângerea, după cum, la un oarecare alt punct — invers — trebuie să înceteze și constrângerea și să rămână numai necesitatea de a fi constrâns. La toate celelalte organe ale puterii de Stat, constrângerea coincide cu „*a fi constrâns*”. Ele își primesc impulsurile de sus și le comunică în jos, întocmai ca la ceasornic, unde o rotiță mișcă pe cealaltă. Dar ceasornicul nu se poate regula pe sine; e necesară mâna omenească. Această mână, în Constituția monarhică, e *monarhul*... E singura persoană în Stat care constrânge fără a fi constrâns... In Stat monarhul ține locul pe care-l are șeful suprem de armată în războiu”⁵⁰). Iată deci justificată teoria absolutistă în întregul ei. Poate totuși ca, în această autoritate deplină a monarhului, să existe o țărnire oarecare, o constrângere de a respecta anumite reguli. Jehning înlătură ideia de constrângere și-o înlocuiește cu cea de *autolimitațiune*. El arată că puterea de Stat poate să edicteze norme de drept cu „intenția și asigurarea de a se lega singură pe sine” prin ele. In cazul acesta ea este datoare să le respecte și abia atunci dreptul își primește perfecta sa formațiune : „*siguranța realizării inevitabile a normei odată stabilite*”. Motivul care determină puterea de Stat de a se subordona legii este același care-l determină pe om să se stăpânească pe sine : *interesul propriu*. Garanțiile că vom avea această stăpânire de sine trebuiesc văzute pedeparte în *sentimentul de drept* al oamenilor, pe dealtă parte în *administrația de drept*.

Din expunerea doctrinei lui Jhering se poate lesne observa deosebirea dintre doctrina franceză și cea germană. Pe când doctrina franceză ridică în fața Statului individul, revendicân-

50) Jhering — *Scopul în drept*, trad. rom. de T. V. Păcațianu, vol. I, ed. 1898, p. 212.

du-și drepturi proprii și limitează autoritatea Statului numai în marginile pe care i le-a fixat regulile statornicite de voința generală (Parlament), doctrina germană nu pune nici o limită Statului în dreptul lui de legiferare, ci-l obligă numai să respecte propriile norme edictate de dânsul.

Concepția autolimitării Statului a fost reluată de Jellinek, care transpune ideile de mai sus într'o formulă juridică. El justifică limitarea Statului prin lege pe considerația că nu este posibil ca ceiace este drept pentru un particular să nu fie drept pentru Stat. Din moment ce Statul a creiat legea, ea trebuie respectată de toată lumea, deci și de Stat. Deaceia litigiile dintre particulari și Stat sunt rezolvate de justiție.

91. — **Concepția actuală a Statului de drept.** — Astăzi, concepția Statului legal a reușit să se impună tuturor și se introduce neconținut în toate Statele. Acțiunea Statului nu mai este arbitrară, ci este supusă legilor pozitive. Statul poate schimba oricând aceste legi, dar atâta vreme cât ele există, este dator să le respecte și să li se supună. Acest lucru aduce o mare siguranță în raporturile dintre particulari și Stat și constituie un mare câștig pentru liniștea și siguranța vieții sociale. „Acesta este triumful legalității. În Statele bazate pe legalitate, raporturile sociale sunt organizate astfel încât să se prevadă conduita pe care individul trebuie s'o aibă față de ceilalți indivizi și aceștia față de el, precum și aceia pe care trebuie s'o aibă și el față de Stat și Statul față de el. În asemenea condițiuni, arbitrarul este redus în raporturile sociale, omul capătă siguranță și poate munci, fiind încredințat că produsul muncii sale îi va fi respectat, el capătă încrederea necesară în posibilitățile pe care le are”⁵¹).

Pe măsură însă ce ideia Statului de drept progresa, legea, expresiunea sa tipică, devine din ce în ce mai puternică și revendică neîncetat hotare noi de aplicațiune. Toate domeniile vieții, cele mai felurite, cele mai neînsemnate, tind să fie cucerite de lege. Ca o forță invizibilă legea apare pretutindeni și este socotită ca singurul mijloc de rezolvare a tuturor problemelor pe care le ridică viața în comun. Situația actuală a Sta-

51) Paul Negulescu — *Drept Constit.* p. 104.

tului de drept a fost admirabil caracterizată de Ch. Benoist ⁵¹⁾ : „Un Stat de drept este mai întâi un Stat unde totul este regulat de lege, unde nimic nu-i lăsat la întâmplare, la arbitrar sau la bunul plac... E un Stat unde nimic nefăcându-se decât prin lege, legea se ocupă și decide de tot. Se restrânge la ultimele limite, se împinge până'n ultimele hotare, se taie din rădăcini tradiția, obiceiul, tot ceiace nu-i lege scrisă. Și legea nu este numai, ca'n Statul mai vechi, un agent de ordine și de conservare, ci un factor de forță, de mișcare și de transformare socială. Legea, prin urmare, devine atotputernică, sau, cel puțin, trebuie să fie în principiu, mai puternică decât orice. Prin urmare și legislația este foarte abundentă și'n consecință organul legislativ, *legislatura*, ia pe nesimțite o importanță fără egal, o preponderanță absolută”.

Dar, dacă situația Statului de azi, care funcționează în baza unei ordine de drept și respectă norma pe care el însuși a fixat-o, este incomparabil superioară față de stiuția Statului din trecut, totuși, mari neajunsuri se observă încă în modul lui de funcționare. Le vom examina pe toate acestea la capitolul Regimului parlamentar. Trebuie totuși după acum să observăm că, în această concepție a Statului de drept, există o limitare importantă a arbitrarului, dar nu complectă. Statul este obligat să respecte regula de drept, pe care organele sale au alcătuit-o. Dar cine ne garantează că această regulă de drept, care trebuie să reprezinte transpunerea în formă juridică a normelor de viață care se desprind în mod firesc din traiul în comun al oamenilor, va fi icoana fidelă a realității și nu va căuta să abuzeze și dânsa în noua situație ce-i este rezervată în Stat ? Este suficient ca o regulă oarecare să fie investită cu formele necesare pentru a deveni lege, pentruca din acel moment toată lumea să-i se supună și s'o considere ca intangibilă. Căci dacă ajungem la acest sistem, atunci am schimbat arbitriul Prinților cu arbitriul parlamentului și am evoluat din rău în mult mai rău. Când ne găsim în fața arbitrarului Prințului, ne găsim în fața unei singure persoane, care, dacă abuza, avea în acelaș timp și răspunderea. El știa că o face pe propria sa socoteală și că mai curând sau mai târziu, avea să răspundă de faptele sale,

52) *La crise de l'Etat moderne*, p. 5.

fie înaintea oamenilor, fie în fața judecății istoriei. Conștiința sa, ambiția reputației sale, calificarea pe care i-o va rezerva istoria, sunt de cele mai multe ori suficiente mijloace de constrângere pentruca să-și exercite puterea în scopul în care i-a fost încredințată. Dar azi, Parlamentul modern, tronând pe vechia dogmă a suveranității naționale și lucrând cu convingerea că reprezintă voința generală, nu are nici un fel de răspundere. Răspunderea personală înlocuită cu răspunderea colectivă face întotdeauna să se risipească orice noțiune de responsabilitate. Abuzurile la care ar da naștere acest nou regim ar fi mult mai grave decât regimul personal din vechiul Stat. Deaceia, odată cu adoptarea concepției că Statul modern este un Stat de drept, s'au luat o serie de măsuri menite să asigure cu drept cuvânt *domnia legii* și să nu ne găsim în fața unui nou abuz, mult mai grav, al Parlamentului.

92. — Consecințele Statului de drept. — Un Stat de drept nu se poate concepe decât dacă la baza sa există următoarele principii :

a) *Regimul constituțional*, adică stabilirea pentru o lungă perioadă de vreme a ideilor fundamentale care se desprind din felul de viață al unei anumite societăți, în limitele cărora puterea legiuitoare să-și poată îndeplini misiunea ei. Este cea mai serioasă limitare care se poate aduce arbitrarului puterii legislative. Regimul constituțional trebuie să fie garantat juridicește, de așa natură încât să se stabilească o *supremație a Constituției* asupra legii ordinare. Modul de instituire al acestui regim este singura garanție că el reprezintă, atât cât este cu putință, postulatele realității vieții în comun a unei anumite societăți. Va trebui deci pusă aici o deosebită grijă. (Toate aceste chestiuni vor face obiectul titlului II).

b) *Legea*, care vine să stabilească ordinea de drept, obligatorie pentru Stat și pentru particulari, nu poate fi *retroactivă*. Această lege trebuie să fie stabilită dinainte, s'o cunoască toată lumea ca s'o poată respecta. A veni cu o lege care să anuleze acte petrecute în trecut, sub imperiul altei legi, desființând situații și drepturi câștigate, înseamnă a nega principiul însuși al Statului de drept și a ne întoarce din nou la Statul arbitrar. Legile retroactive sdruncină în sufletul omului orice încredere în Stat, aduc nesiguranța zilei de mâine, dau naștere la dezamăgire, clatină credința care trebuie să existe în instituțiile sociale.

Legea, prin însăși natura sa, nu poate fi retroactivă. Este o ordine de drept, pe care realitatea faptelor o ridică la rangul de lege. Ea nu-și capătă forța — sau nu trebuie să și-o capete — decât în momentul când faptele s'au impus minții ome-nești de așa natură încât au trebuit să fie transformate în regulă de drept. Numai dela această dată faptele acestea, ridicate la rangul de lege, trebuiesc respectate.

Este adevărat că principiul neretroactivității legilor nu se găsește înscris în termeni expresi în Constituție ; el rezultă însă din natura de a fi a legii ; formează structura de bază pe care este clădită societatea. Toate cuceririle pe care cugetarea ome-nească le-a realizat până a ajuns să creeze Statul legal, s'ar găsi distruse prin negarea acestui principiu. Principiul neretroactivității legilor este nu numai un principiu de *legitimitate constituțională*, cum ar spune Hauriou, ci un principiu care formează suportul de bază al Statului modern⁵³).

c) *Justiția* trebuie să garanteze *respectarea regulii de drept din partea Statului*. Ea va judeca pe Stat, când s'ar abate dela regula de drept stabilită de organele sale, după aceleași principii și în aceleași condiții ca și pe particulari.

Statul va fi judecat dintr'un întreit punct de vedere :

1^o pentru *actele administrative ilegale* pe care le-ar face puterea executivă, în exercițiul atribuțiilor sale. Instanța competentă de judecată, la noi, este *Contenciosul administrativ*, încredințat puterii judecătorești. El este chemat să examineze conformitatea actului cu legea ; în caz de înfrângere a legii, actul este anulat, Statul fiind obligat să-l refacă în conformitate cu legea.

Acest contencios administrativ, în alte țări, poartă numele de *Consiliul de Stat*, *Tribunal suprem administrativ*, etc. și este încredințat justiției administrative. Ceiace ne interesează aici este că pretutindeni unde ideia Statului legal devine ideia fundamentală de organizare, vedem apărând instituții, încredințate fie puterii judecătorești, fie administrației însăși, menite să cenzureze în mod obiectiv legalitatea actelor administrative săvârșite de Stat și să anuleze pe acele cari n'ar fi conforme cu regula de drept.

53) A se vedea tratată această chestie la cap. privitor la *Lege*.

2° pentru actele ilegale pe care le-ar face *puterea legiuitoare*, adică pentru legile ordinare făcute în disprețul legilor constituționale, Statul va fi judecat de *Contenciosul constituțional*, dat la noi în căderea Curții de Casație în secții-uite, în alte părți în căderea justiției constituționale.

3° pentru actele pe care Statul le face ca orice simplu particular în administrarea patrimoniului său, va fi judecat de instanțele obișnuite de judecată.

d) Regula de drept este norma superioară de viață statornică ca bază a Statului ; ea este una și aceeași atât pentru particulari cât și pentru Stat. Pentruca această regulă de drept să nu varieze în aplicațiunile ei practice dela caz la caz, constituantul nostru a introdus obligativitatea *recursului în casare*, pentru ca în toate cazurile deduse judecării să se poată examina justa aplicare a dreptului obiectiv.

e) Statul este obligat să *respecte și să aducă la îndeplinire hotărârile judecătorești*. Păstrarea ordinii de drept este îndreptățită puterii judecătorești sau justiției administrative. Dar hotărârile justiției, pentru a fi aduse la îndeplinire, au nevoie, de forța Statului. Statul legal pretinde, ca o condiție esențială a existenței sale, ca toate înfrângerile ordinii de drept, sancționate de justiție, să fie aduse la îndeplinire în sensul deciziunilor justiției. Dar Statul, care este chemat să dea sprijinul forței sale pentru executarea deciziilor date între particulari, este dator să execute deciziile judecătorești pronunțate împotriva sa ? Intr'un Stat legal, *autoritatea lucrului judecat* și respectul lui din partea tuturor, este baza ordinii sociale. Statul este dator să aducă la îndeplinire lucrul judecat și să execute toate hotărârile date împotriva sa. Altminteri, ordinea de Stat ar fi adânc turburată, cetățenii ar începe să-și facă singuri dreptate și anarhia ar găsi cel mai larg câmp de aplicație ⁵⁴).

54) Chestiunea executării hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva Statului dă naștere totuși în practică la o serie de dificultăți. Statul, din cauza unei concepții inexplicabile, fruct al mentalității speciale de după războiu, refuză să execute lucrul judecat. Problema devine însă și mai gravă atunci când însăși justiția, chemată să sancționeze acest procedeu incalificabil al Statului îl consfințește în deciziile sale. În adevăr, până la 1925 Inalta noastră Curte a obligat întotdeauna administrația să execute deciziile judecătorești pronunțate împotriva sa, iar în caz de refuz, a condamnat-o la daune cominatorii.

§ 3. — *Rolul Statului.*

SUMAR : 93. *Doctrina antică.* — 94. *Doctrina engleză.* — 95. *Doctrina germană.* — 96. *Conceptia modernă.*

93. — *Doctrina antică.* — Statul modern, cu toate garanțiile pe care experiența popoarelor a reușit să-i le dea, ridică și azi problema de a ști dacă este un *mijloc* numai pentru protegurea vieții individuale, pentru asigurarea traiului în comun, sau este un *scop* de sine stătător, o instituție imanentă, pentru existența căreia indivizii trebuie să sacrifice întreaga lor personalitate.

Chestiunea aceasta a pasionat pe publiciștii tuturor timpurilor și a primit soluții diferite, în raport cu împrejurările istorice ale fiecărei epoci și cu doctrinele politice.

În lumea antică, Statul era un *scop* de sine stătător. Con-

până la executarea hotărârii. Vezi Cas. III, Dec. 1811/1924 în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 394; Cas. III, Dec. 308/925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 204. Din 1925 însă, Inalta Curte revine asupra acestei jurisprudențe și prin dec. 1363 bis/925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 138 decide: „Executarea sau refuzul de executare ale unei hotărâri judecătorești de către organele executorii competente nu poate avea caracterul unui act de autoritate publică, în sensul art. 5 § III, lit. f. din legea Curții de Casație, deoarece în săvârșirea unui atare act, zisele organe nu proced din propria lor inițiativă, ca organe de autoritate administrativă, spre a executa direct și nemijlocit o dispozițiune de lege, ci îndeplinesc dispoziții luate direct de organele puterii judecătorești, din ordinul și sub controlul cărora ele proced la executare”. Și drept consecință a acestor principii, Inalta Curte decide că atunci când administrația refuză executarea lucrului judecat, partea trebuie să se adreseze justiției care a dat deciziunea, pentru a interpreta dispozitivul a cărei executare se refuză. A se vedea în *acelaș sens* Cas. III, Dec. 698/926 în *Pand. Săpt.* 1926, p. 761; Cas. III, Dec. 810/928 în *Juris. Rom.*, 1929, p. 49.

Aceste decizii ale Inaltei Curți sunt în totul în contradicție cu principiile stabilite de noi mai sus. A se vedea critica acestor decizii făcute de prof. G. Jéze — *Moyens juridiques pour contraîndre l'Etat à exécuter un arrêt de justice rendu contre lui* în *Revista de drept public*, 1929, No. 2. În *Revista de drept public*, 1930, No. 1—2, d. prof. C. G. Rarincescu prezintă un studiu complet asupra acestei chestii în *Executarea hotărârilor judecătorești obținute în contra Statului*. Vezi și nota noastră în *Pand. Rom.* 1926, I, 249, reproducă și în *Codul administrativ* de d-nii Prof. Paul Negulescu, R. Boilă și G. Alexianu, la pag. 86 și urm.

Concluziile la care ajung toate aceste studii sunt că Statul are obligația legală de a executa hotărârile judecătorești; că el nu se poate sustrage acestei obligații și că el poate fi constrâns pe calea legii contenciosului administrativ la executare. Legea pentru organizarea Ministerelor, din 29 Iulie 1929 în art. 64

cepția vieții și libertății individuale exista întru atât doar întrucât exista diferență între oamenii liberi și sclavi. Viața întregă a individului era consacrată Statului, acest gigant impunător, care pretindea ca totul să-i fie sacrificat. Se mergea atât de departe cu această concepție încât viața omului era oricând jertfită nu numai în războiu, dar chiar la simpla voință a acestuia. Și totuși, ideia de libertate individuală germinează în sufletul oamenilor și începe să-și facă apariția odată cu sfârșitul lumii greco-romane, în societatea medievală, sub influența creștinismului. În momentul acesta concepția Statului *scop* începe să evolueze către concepția Statului *mijloc*.

94. — **Doctrina engleză.** — Libertatea individuală a luat cea mai mare dezvoltare la poporul englez. Intreaga istorie constituțională a Angliei se poate rezuma în lupta întreprinsă pentru cucerirea libertății individuale. Individul ocupă un loc determinant în viața Statului și toate eforturile acestuia sunt făcute în vederea respectului și dezvoltării vieții individuale. Individul

a rezolvit această chestie în sensul următor: „Ministerul Justiției veghează la executarea hotărârilor judecătorești“. În caz când Ministerul nu dă concursul forței publice, Ministrul respectiv poate fi chemat la răspundere potrivit legii responsabilității ministeriale, iar instituția condamnată la daune.

În Franța chestiunea aceasta a venit în fața Consiliului de Stat în 1923 în afacerea *Couitéas* (R. D. P. 1924, p. 97). Această instanță decide principial că:

1° Posesorul unei hotărâri, având autoritate de lucru judecat, e în drept să conțeze pe sprijinul forței publice pentru executarea hotărârii.

2° Guvernul, sesizat de astfel de cerere, are datoria să aprecieze condițiile în care se face executarea și dreptul să refuze concursul forței armate, atunci când crede că ordinea și siguranța publică sunt în joc. Făcând astfel, spune d. prof. G. Jèze (*Principes généraux du droit administratif*, I, 1925, p. 275 și urm), guvernul nu face altceva decât să uzeze de puterile ce-i sunt conferite în vederea menținerii ordinii și siguranței publice în țară. Această putere de apreciere se justifică pe considerații de utilitate socială. Refuzul de a executa lucrul judecat e o turburare a păcii sociale, pentrucă-i de natură să împingă pe indivizi să uzeze de violență, pentru a-și face dreptate singuri. Dar executarea, în orice împrejurare, e și dânsa o turburare a păcii sociale. Care din cele două pericole e mai grav? Când executarea trebuie să aibă consecințele cele mai grave pentru pacea socială, guvernul, răspunzător de ordinea și siguranța socială, are puterea să suspende sau să refuze executarea lucrului judecat.

3° Această putere nu-i discreționară. Guvernul trebuie să dea motivele refuzului său.

4° Aceste motive sunt supuse controlului justiției. Guvernul nu poate în-

devine, în această concepție, centrul motor al Statului. Bacon susține că Statul este alcătuit pentru o mai mare fericire *privată* a tuturor. „Pretutindeni, în societate ca și în familie, în condiția persoanelor ca și'n a pământurilor, Adunarea națională a înlocuit arbitrarul prin lege, privilegiul prin egalitate, supunerea și dependența prin libertate; a pregătit astfel dezvoltarea largă și completă a facultăților individului, ceea ce este scopul normal al societății civile și idealul justiției”⁵⁵). Anglia însă niciodată n'a făcut o aplicație integrală a acestor principii; este totuși țara care are cel mai mare respect pentru libertatea individuală.

95. — *Doctrina germană.*—Puse față'n față, doctrina antică și doctrina engleză, ajung la soluții cu totul opuse. Doctrina germană, reprezentată prin Bluntschli, vine să stabilească un punct de înțelegere între aceste două teorii. După Bluntschli, Statul este și *mijloc* și *scop*. „E mijloc, întrucât e făcut să pro-

voca în cazul de față existența unui act de guvernământ. „Consiliul de Stat va examina, spune d. prof. Jêze, a) dacă motivele există în fapt; b) dacă sunt de natură să justifice refuzul guvernului de a executa lucrul judecat. Consiliul de Stat, în această apreciere, va trebui, la rândul său, să păstreze o anumită discreție și să nu se substituie guvernului; va exercita controlului asupra existenței și realității motivelor invocate, va lăsa la o parte aprecierea oportunității”.

5° Chiar în acest caz, când justiția ar stabili că nu-i loc la executare, patrimoniul administrativ este dator să repare prejudiciul cauzat.

Acțiunea în despăgubire este de competența contenciosului administrativ.

Jurisprudența noastră se menține departe de toată această construcție juridică, fapt care face pe eminentul nostru coleg Rarincescu să-și încheie astfel studiul său: „Jurisprudența noastră în această materie a fost îndrumată greșit pe carea arătată și nu constituie în nici un caz un pas mai înainte în progresul ideii de justiție”.

Socotoim, că în sistemul nostru legislativ n'avem posibilitatea directă de a constrânge Statul să execute hotărârile judecătorești date împotriva sa. Numai mijloace indirecte avem și anume

- a) daunele cominatorii;
- b) răspunderea ministerială;
- c) constrângerea opiniei publice.

Un singur mijloc direct ar fi, acela ca Șeful Statului, care exercită acțiunea de priveghere asupra miniștrilor, să sancționeze din punct de vedere politic acest refuz de executare, în baza prerogativelor pe care le are. Dar acest sistem e destul de defectuos și foarte periculos pentru Suveran, în special în regimul parlamentar.

55) Ch. Beudant — *Op. cit.*, 133.

teguiască libertatea privată. Este scop (*Staatszweck*), întrucât Statul se confundă cu binele public pe care toți îl dorim și întrucât libertatea și binele individual pot fi uneori sacrificate în interesul public, pe câmpul de luptă și aiurea”⁵⁶), D. prof. Paul Negulescu, examinând această concepție, ajunge la următoarea concluzie⁵⁷) : „Există prin urmare un continuu schimb de influențe dela colectivitate la individ și tocmai aceasta formează adevărata bază a civilizației. Există prin urmare o legătură continuă între individ și colectivitatea care formează Statul, astfel încât, la un moment dat, Statul poate să servească ca un mijloc pentru dezvoltarea individului, în alt moment poate să servească drept scop. Iar societatea omenească tinde să se ridice cu atât mai mult cu cât indivizii înțeleg să dea cât mai mult dintr’înșii pentru a ajunge la ridicarea societății aceștia omenești, care formează pentru ei un ideal de dezvoltare”.

96. — **Concepția modernă.** — Doctrina modernă se pare că împărtășește ideea că Statul este în acelaș timp *mijloc* și *scop*; că între aceste două elemente trebuie să existe un just echilibru ; că dacă acest echilibru este deplasat în folosul uneia dintre cele două concepții, ordinea socială este turburată.

A fost suficient ultimul războiu pentruca să verifice încă odată acestei idei. Statul, amenințat în existența lui, a apelat la sacrificiul vieții individuale, pentruca tocmai din acest sacrificiu să asigure o garantare mai bună și o mai mare fericire individuală generațiilor viitoare. Războiul a fost purtat în numele acestei deize : o mai mare fericire privată a membrilor fiecărei societăți. În fața Statului amenințat orice sacrificiu n’a fost prea mare. Viața individului nu mai joacă nici un rol în fața vieții Statului.

Dar, deși războiul a încetat de mult, echilibrul just dintre aceste două concepții n’a fost restabilit încă. Statul continuă să intervină în cele mai felurite domenii ale vieții, impunându-și pretutindeni voința sa și cerând tuturor cele mai grele sacrificii. Ordinea normală a societăților nu s’a restabilit încă și una din cauze și poate cea mai determinantă, este această continuă intervenție a Statului în toate domeniile vieții sociale. În An-

56) Bluntschli — *Théorie générale de l’Etat*, p. 18.

57) P. Negulescu — *Drept. constit.*, p. 172.

glia, unde Statul, imediat după războiu, și-a reluat vechiul său rol, lucrurile au reintrat de mult în făgașul lor obișnuit.

Noi socotim că Statul are datoria să asigure ordinea socială, fără de care nu-i posibilă viața societății. Asigurând ordinea socială, asigură și garantează viața individuală, căci individul nu poate trăi decât în societate. El trebuie însă să ceară libertății individuale numai acele sacrificii care sunt absolut necesare pentru coexistența oamenilor în societate. Statul este deci un singur mijloc pentru a asigura viața individuală. Incontestabil, pentru a îndeplini această însărcinare, trebuie să aibă anumite prerogative. El n'are însă rațiune de a fi decât în funcție de garantarea vieții individuale și asigurarea ordinii sociale. Strictul necesar la care este limitată intervenția lui e dictat de *știința politicei*⁵⁸).

CAPITOLUL V.

Formele Statului

§ 1. — *Statul din punct de vedere extern.*

SUMAR: 97. De ce Statele îmbracă forme diferite? — 98. Asociațiile de State. Diviziuni. — 99. Uniunile de State. Uniunea personală. — 100. Uniunea reală. — 101. Uniunea incorporală. — 102. Problema irlandeză. Origina nemulțumirilor irlandeze. — 103. Unirea cu Anglia. — 104. Lupta pentru desrobirea Irlandei. — 105. Formarea partidelor politice irlandeze. — 106. Opera lui Glad-

58) D. Prof. R. Boilă în lucrarea citată (p. 22) cere să se înlătore expresia. scopul Statului și să se înlocuească cu menirea Statului, deoarece, după D-sa, scop nu pot avea decât ființele cu existență fizică și cu cunoștiință proprie.

Problema menirii Statului nu poate fi rezolvată decât în raport cu origina lui și cu a omului. D. Boilă acceptă doctrina teocratică, care vede în Stat „mijlocul prin care se cultivă preceptele religioase spre a pregăti viața viitoare a sufletelor omenești”. După D-sa Statul este o ordine în natură, iar menirea lui e „să dea posibilitate tuturor oamenilor, ca aceștia să-și poată desvolta toate energiile lor materiale și sufletești, liberi de piedeci artificiale, așa după cum ele se manifestă în inegalitatea lor, punându-le apoi toate în serviciul comunității organizate în Stat, a cărei menire finală trebuie să fie realizarea vieții virtuose a oamenilor”. (pp. 38—41). Am semnalat această doctrină ca o reminiscență a teoriilor medievale ce se sforțează să se mai mențină la noi.

stone. — 107. Home-rule. — 108. Nouile încercări ale lui Gladstone. — 109. Noua stare de lucruri din Irlanda. — 110. Adoptarea Home-rului. — 11. Recunoașterea independenței Irlandei. — 112. Constituția Irlandei din 1922. — 113. Federațiile de State : Confederația de State. — 114. Statul federal. — 115. Elveția. Evoluția istorică. — 116. Confederația din 1815. — 117. Constituția federală din 1848. — 118. Constituția din 1874. — 119. Formațiunea organelor federale de conducere și guvernare. — 120. Germania. Evoluția Statelor germanice până la alcătuirea imperiului din 1871. — 121. Organizarea imperiului german. — 122. Actuala organizare a imperiului. — 123. Statele-Unite ale Americii de Nord. Evoluția istorică. — 124. Constituția din 1787. — 125. Organizarea Statului federal. — 126. Marele imperiu britanic. Formațiunea sa. — 127. Situația actuală a Dominionurilor. — 128. Viitorul Statului federal. — 129. Statele semi-suverane. Statele vasale. — 130. Protectoratul.

97. — De ce Statele îmbracă forme diferite? — Raportul dintre Stat și drept ne-a arătat tendința continuă a acelora cari dețin puterea de a face o întrebuintare cât mai largă a ei. Procesul continuu dintre Stat și individ este de a menține un just echilibru între forța de constrângere a Statului și libertatea individuală. Caracterul pe care-l îmbracă acest raport în diferite epoci, înclinarea sa către unul sau altul din cei doi factori puși față în față, face ca forma internă a Statului, ca organizația sa politică, să varieze în raport cu acest echilibru de forțe. Vom avea astfel State cu regim *aristocratic, monarhic, democratic*.

Procesul care se petrece între Stat și individ, din punct de vedere intern, se petrece și între Statele puse față 'n față, adică considerate din punct de vedere al relațiilor lor externe. Statul tinde să asigure colectivității, a cărei expresiune este, cât mai bune condiții de viață. Dar el întâlnește în calea sa Statul vecin, care are aceleași tendințe. Când cele două forțe în prezență sunt egale, Statele își continuă viața lor normală și nici o diferență nu există între ele din acest punct de vedere. Dar din moment ce unul din cele două State nu poate să reziste forței de constrângere a celuilalt, ele nu mai sunt egale, nu mai sunt complect suverane : singur Statul cel mai puternic rămâne suveran. Formele Statelor mai puțin rezistente variază atunci în raport cu gradul de aservire față de Statul mai puternic. Două sunt principalele forme pe care le îmbracă Statul din punct de vedere extern : *asociațiile de State și Statele semi-suverane sau ierarhiile de State*.

I. — ASOCIAȚIILE DE STATE.

98. — **Diviziuni.** — Asociațiile de State, sunt, ceea ce numele o arată, reunirea mai multor State, pentru considerațiile expuse mai sus, într'o singură suveranitate. Aceste asociații sunt de două feluri :

a) *uniunile* ;

b) *federațiile.*

Uniunile, la rândul lor, sunt de trei feluri :

a) *uniune personală* ;

b) *uniune reală* ;

c) *uniune incorporată.*

Federațiile îmbracă și ele două forme :

a) *Confederația* ;

b) *Statul federal.*

Vom examina pe rând caracterul fiecăreia din aceste forme.

1^o Uniunile de State.

99. — **Uniunea personală.** — Două State, cu personalitate distinctă, cu legi speciale, chiar cu Constituții sau forme de Stat diferite, se pot uni sub suveranitatea aceluiaș prinț, păstrându-și însă fiecare independența lor. Această independență merge atât de departe, încât prințul poate fi monarh într'un Stat și monarh constituțional în celălalt. Este forma cea mai fragilă de unire și cea mai puțin viabilă din toate.

Istoria ne oferă mai multe exemple de uniune personală. Astfel între *Anglia și Regatul Hanovrei* a existat uniune personală, dela urcarea pe tronul Angliei a regelui George I (1714), până la venirea la tron a reginei Victoria, (1837). Desfacerea ei este datorită diversității legilor successorale. Anglia chema la succesiunea Coroanei femeile în linie directă, de preferință bărbaților în linie colaterală. Hanovra, dimpotrivă, nu permitea femeilor succesiunea la tron decât în lipsă de bărbați în toate liniile. Urcarea pe tronul Angliei a reginei Victoria, duce la desfacerea acestei uniuni.

Alt exemplu avem între *Regatul țărilor de jos și Marele Ducat de Luxemburg*, dela 1715--1890, între *Prusia și Neuchâtel.*

Regele Prusiei dela 1702—1857 a fost conte și apoi principe de Neuchâtel.

Belgia a fost și dânsa în uniune personală cu *Congo* dela 1885 la 1908, Regele Leopold II al Belgiei fiind monarh constituțional în Belgia și suveran absolut în Congo. Această uniune se datorește următoarelor împrejurări : Regele Leopold II, pe când era încă duce de Brabant, începu dela 1853, ca membru în Senat, să expună planurile sale de politică externă și să atragă atenția asupra interesului pe care-l prezenta Africa pentru studiile geografice. Stăruie în special să se fundeze un Stat în Congo african și devenit rege, începe toate demersurile în această direcție. Imprejurări politice duc, la 1885, la recunoașterea Congului ca Stat independent. Imediat, Stanley, fondatorul *Asociației internaționale a Congului*, creiată din inițiativa lui Leopold II, se adresează Belgiei, cerând să primească alcătuirea unei uniuni personale. Camera și Senatul primesc această propunere și Regele Belgiei notifică imediat puterilor acest fapt (1885). Regele Belgiei se socotește stăpân absolut al noului Stat, care poartă totuși denumirea de independent. Prin testamentul său din 1889, îl testează Belgiei, pentru a se garanta împrumuturile pe care Belgia le acordase noului Stat. Prin Convenția dela 3 Iulie 1890, Belgia încheie un angajament cu Congo, care se obliga să fie anexat Belgiei dacă nu va restitui în termen de 10 ani sumele împrumutate ¹⁾.

Impotriva uniunii personale se pot formula următoarele obiecțiuni :

a) nu conferă nici un fel de garanție de durabilitate, căci se pot uni țări cu totul diferite și așezate la distanțe mari; singura legătură este persoana Prințului, care, odată dispărută, fiecare își poate relua libertatea de acțiune;

b) legile diferite de succesiune la tron, duc la separațiune (Marea Britanie și Hanovra, care nu îngăduia succesiunea femeilor la tron decât în lipsa bărbaților în toate liniile).

c) uniunea nu poate avea loc decât între țări de aceeași structură internă, adică cu regim monarhic. Nu se poate concepe ca o republică să-și aleagă președinte pe monarhul unui alt Stat.

1) Pentru mai multe amănunte vezi P. Errera — *Traité de droit public belge*.

Ideia de uniune personală atrage după dânsa ideia patrimonială a suveranității, Prințul fiind considerat ca proprietar absolut al Statului (Belgia și Congo).

Toate aceste concepții sunt de mult părăsite în Europa și azi nu mai întâlnim exemple de uniune personală.

100. — Uniunea reală.—E formată din două sau mai multe State, puse sub suveranitatea aceluiaș șef. Ele își păstrează în interior o personalitate distinctă, Constituția, legile și administrația lor proprie, au guvern propriu, dar din punct de vedere extern formează un singur Stat.

Caracterele distinctive ale unei astfel de uniuni sunt :

a) e perpetuă, spre diferență de uniunea personală, care-i temporară ;

b) din punct de vedere intern, personalitatea fiecărui Stat subsistă; din punct de vedere extern există însă un singur Stat.

Uniunea Austro-ungară. — Cel mai de seamă exemplu de uniune reală am avut între Austria și Ungaria dela 1867—1918. Această uniune s'a înfăptuit în baza *compromisului* din 1867, format din două legi : legea din 21 Dec. 1867 pentru Austria și legea XII din 1867 pentru Ungaria. Revoluția din 1847 determină Dieta Ungară, în sesiune ordinară la Presburg, sub influența lui Kossuth, să trimită o delegație la Viena să ceară „Regelui” o serie de drepturi pentru națiunea maghiară ; până la întoarcerea delegației, Dieta votă toate reformele cerute de partidul liberal : gardă națională, egalitate de impozite, desființarea drepturilor senioriale. Guvernul din Viena, din cauza împrejurărilor politice de atunci, primi toate condițiile puse de Kossuth ; acceptă mutarea Dietei dela Presburg la Pesta și admise sesiuni anuale.

Imediat Dieta votă legile organice ale noului Stat, numite „legile dela 1848”, care constituiau pentru acele timpuri o organizație politică liberală. Dar revoluția care izbucni în țările slave și în Transilvania, războiul civil din Ungaria și Italia, determină guvernul din Viena să întrebuițeze naționalitățile împotriva Ungurilor ; nereușind să-i învingă, Austria porni, după abdicarea împăratului Ferdinand (2 Dec. 1848) războiul împotriva Ungariei, a cărei armată reuși s'o distrugă cu concursul Rușilor. Noul Împărat, Franz-Iosef introduse în 1849 regimul absolutist în întreg imperiul, desființă Dietele locale, și încredință poliția po-

litică jandarmeriei. Ținuturile speciale, Transilvania, Croația, Banatul Temișanei, fură puse sub administrații speciale.

În urma dezastrului suferit de Austria în războiul din Italia, împăratul promite, cu începere dela 1859 schimbarea regimului absolutist cu un regim liberal. Ungurii pretindeau încontinuu întoarcerea la regimul din 1848. Dela 1859 până la 1867 se fac neîncetate încercări de a se ajunge la o înțelegere între aceste două State. Diploma din Oct. 1860, patenta din 1861 încercările de guvern unitar dintre 1861—1865, suspendarea Constituției apoi (1865—1867) n'avură nici un rezultat practic și duseră la *Compromisul* din 1867.

Principiile de bază ale acestui act de unire sunt : Austria și Ungaria formează două State deosebite, egale între ele ca drepturi, supuse încă aceluiaș suveran, Impărat în Austria, Rege apostolic în Ungaria. Uniunea personală, care existase în 1848, dispăre, pentru a fi înlocuită cu o *uniune reală*. Se creiază un guvern comun pentru afacerile străine, Casa imperială, Finanțe, și Războiul. Cota parte de contribuție a fiecărui Stat pentru cheltuielile Imperiului se stabilea printr'o înțelegere comună, reînviată la fiecare zece ani. Se admise, după propunerea lui Andrassy creierea unei *Delegații* a celor două parlamente, care să hotărască în afacerile care cereau o decizie anuală (buget de cheltuieli comune, împrumuturi, controlul guvernului comun). Fiecare din aceste delegații, egale în număr, țineau ședință separat, în limba lor națională și comunicau una cu alta prin mesagii. Ele dădeau întăritură oricărei legi imperiale.

Tot un exemplu de uniune reală găsim între Suedia și Norvegia dela 1815 la 1905, când Norvegia se despărți de Suedia.

Între principatele noastre, Muntenia și Moldova, am avut regimul uniunii reale dela 24 Ianuarie 1859, în urma alegerii lui Cuza ca Domn al ambelor țări. În adevăr Convenția dela Paris recunoaște fiecărui principat o adunare legislativă și putere executivă proprie. Justiția și armata erau însă comune. Se creiază o singură Curte de Casație pentru ambele principate la Focșani și o comisie centrală legislativă, cu delegați ai celor două parlamente, pentru a rezolvi afacerile de interes comun ambelor principate. Alegerea aceluiaș Domn în ambele principate duce la creierea uniunii reale. Această uniune duce la alcătuirea Statului unitar, căci, dela 1862, Cuza formează un singur guvern și parlament pentru ambele principate.

Uniunea reală duce, când Statele sunt egale ca forță, la separațiune (Norvegia și Suedia, Austria și Ungaria) sau când ele sunt strâns înrudite, la creațiunea Statului unitar (Moldova și Muntenia).

101. — **Uniunea incorporală.** — Se formează atunci când două sau mai multe State se unesc în așa fel încât personalitatea fiecărui Stat e absorbită de personalitatea uniunii. Ceiace formează deci caracterul esențial al unei atari uniuni e faptul că personalitatea fiecărui Stat dispăre, pentru a crea Statul unitar. Iși păstrează doar o individualitate aparte în ce privește administrația și legislația civilă. De cele mai multe ori astfel de uniuni se confundă cu Statul unitar.

Exemplul cel mai tipic ni-l oferă Marea Britanie, care-i constituită din trei State diferite, Anglia, Scoția și Irlanda.

A. — Problema irlandeză.

102. — **Origina nemulțumirilor irlandeze.** — Irlanda era locuită cu multă vreme înainte de era noastră de populațiile Fihbos și apoi de Gaels, care-i dădură cea dintâi organizare administrativă și numele de *Erin*. Pela sfârșitul secolului XII Irlanda intră în legături cu Anglia; în 1169 Regele Angliei se întitulează Senior suveran al Irlandei și trimite un guvernator la Dublin. În timpul lui Henric VII, pela mijlocul secolului XVI, Irlanda este supusă în întregime de armata engleză și Regele Angliei se intitulează și Rege al Irlandei. Întâlnim în Irlanda, încă din timpul lui Eduard III-lea, existența unui Parlament cu drepturi proprii de legiferare, compus după exemplul celui britanic, din Camera Lorzilor și a Comunelor²⁾. La 1719 Parlamentul englez votă o lege prin care-și aroga dreptul de a legifera și pentru Irlanda. Ea devine o simplă provincie a Angliei până în 1782, când, în urma vehementelor protestări, se stabili din nou uniunea personală. Un Lord Locotenent, reprezentant al Regelui, se instalează la Dublin, care, după ce aproba legile votate

2) Pentru istoria constituțională a Irlandei vezi R. Le Conte — *L'Histoire constitutionnelle de l'Irlande* în *Revue du droit public*, avril-juin 1925.

de Parlamentul Irlandei, le supunea Regelui Angliei spre promulgare.

103. — **Unirea cu Anglia.** — In 1800, Parlamentul irlandez, determinat de corupția guvernului englez, votă unirea cu Anglia, lege sancționată de Regele George al III-lea.

Deacum încolo începe marea luptă pentru liberarea Irlandei. Neînțelegerile dintre Anglia și Irlanda se doioresc :

a) Faptului că Irlanda este catolică, pe când Anglia protestantă. Această situație este agravată de faptul că la Nord-Estul Irlandei, există o provincie bogată, esențialmente industrială, cunoscută sub numele de Irlanda de Nord sau *Ulsterul*, având Belfast de capitală, provincie unde domină o universitate protestantă. Această țară populată cu Irlandezi indigeni, catolici, cu coloni veniți din Anglia și mai ales din Scoția, anglicani sau presbiterieni, este complectamente protivnică oricărei despărțiri de Anglia. In acelaș timp refuză orice proiect de unire cu restul Irlandei.

Restul Irlandei, în majoritate catolic, cu capitala la Dublin, e separatist. Luptă pentru independența Irlandei și pentru despărțirea ei de Anglia; luptă deasemeni pentru unitatea întregii Irlandei.

b) Faptului că independența ei constituie un adevărat pericol pentru Anglia.

Problema religioasă joacă un rol important în această dușmănie continuă dintre Anglia și Irlanda. Biserica catolică era persecutată pe toată linia și lăsată la posibilitatea de întreținere a credincioșilor ; în schimb biserica anglicană se instalează pretutindeni și este întreținută din veniturile domeniilor sale și din dijma pe care o ridică dela populația catolică. Situația locuitorilor era foarte rea; ei erau complectamente aserviți marilor proprietari (*land lorzii*) ; erau iobagi pe pământurile acestor lorzi, pe care nici odată nu le cultivau proprietarii însăși, ci erau date în arendă sau lăsate în grija unor administratori. Bruma de gospodărie ce o înjghebau pe petecul de pământ pe care locuiau, pentru a cultiva întinsul domeniu al lordului, putea să le fie luată oricând, fără nici o despăgubire, căci n'aveau nici un drept asupra ei, o țineau cu titlu precar (*tenant at will*) ; puteau fi oricând goniți de pe moșie și lăsați pradă mizeriei.

Revoluția franceză o făcu pe Anglia să se încăpățâneze în

păstrarea vechilor ei instituții ; războiul împotriva Franței în-tări și mai mult guvernul aristocrat și oligarhic. Dar consecințele acestei atitudini și în special mizeria economică adusă de *blocus*, se făcură, după 1814, imediat resimțite. Partidele politice începură activitatea; se cree partidul radical, care preconiză reforma electorală, și o serie de reforme urmară, în special reforma electorală din 1832 și reformele administrative dintre 1833 și 1840.

104. — **Lupta pentru desrobirea Irlandei.** — În timp ce aceste reforme se înfăptuiau în Anglia, reforme de care profitau și Irlandezii, lupta religioasă continuă însă cu aceiași înverșunare. Catolicii din Irlanda, sub conducerea lui *O'Connell*, încep să se agite împotriva aceleiași situații, care, cu toate reformele, nu se schimbase prea mult. Irlandezii catolici rămâneau departe de viața politică ; biserica anglicană continua să troneze cu venituri enorme ; funcțiunile publice erau încredințate numai protestanților. Deși catolicii Irlandezi obțin dreptul de vot, în urma reformei electorale, ei rămân totuși din punct de vedere administrativ sub dependența protestanților.

Puternicul orator *O'Connell* începe o serie de întruniri în numele credinței catolice, a libertății și a egalității. O mulțime imensă îl urmează. Un entuziasm fără margini umple Irlanda la ideile lui *O'Connell*, încât în scurtă vreme el devine cel mai popular om din Europa. Rezistența începu. Populația refuză plata dijei către clerul anglican și goni pe agenții de poliție. Anglia votă imediat legi excepționale, egale cu starea de asediu (1833), desființă însă în acelaș timp dijma și reduse numărul episcopilor anglicani cu 10. Dar răscoala nu putu fi potolită decât de subsecretarul *Drummond*, un inginer (1835) care duse o politică de conciliație și de binevoitoare înțelegere. Se ordonă și o anchetă oficială pentru a constata starea socială din Irlanda.

O'Connell nu se mulțumește însă cu această situație și continuă lupta. În 1841 reconstitui *Liga pentru abrogarea uniunii*. O serie de noi întruniri, cu afluență imensă, au loc ; în întrunirea dela Tara (1843) unde participă 250.000 oameni, se proclamă restabilirea Parlamentului irlandez. Succesul acestor întruniri se datorește nu numai puternicei personalități a lui *O'Connell* sau certurilor religioase, ci marei nemulțumiri de ordin social a populației. „Ancheta oficială din 1835 constată că

este imposibil de descris suferințele populației agricole, trăind mizerabil în bordeie fără ferestre, de obicei fără paturi și fără așternuturi, adesea sub același acoperiș cu vacile și porcii, neavând drept îmbrăcăminte decât zdrențe de pânză, drept hrană decât cartofi. Țăranii depindeau de bunul plac al proprietarului, care putea să-i concedieze după voie, fără despăgubire. Cereau mai ales o garanție contra acestor puteri arbitrare și cereau o „stabilizare a precarității”, adică dreptul țaranului asupra pământului pe care-l cultiva”³⁾.

105. — Formarea partidelor politice irlandeze. — Anglia luă măsuri împotriva Irlandei revoltate ; opri întrunirea convocată la Clontarf, arestă, judecă și condamnă pe O'Connell ; decizia fu casată pentru vicii de formă și populația îi făcu o primire grandioasă. Sănătatea sa fiind sdruncinată, se retrase din luptă și sfătui pe partizani la mōderatie. Marea masă a partidului adoptă punctul său de vedere, dar tinerii, nemulțumiți, formară un partid nou, *Tânăra Irlandă*, care voia cucerirea independenței prin arme. Proiectul depus de ministrul *Peel* pentru a îmbunătăți situația iobagilor fu respins de Camera Lorzilor (1845). Situația devine din ce în ce mai gravă în Irlanda din cauza interdicției consumației cartofului, care provoca o boală serioasă (scorbut) ; foametea deveni generală, mai ales că taxele pe grâul de import se mențin (1846). Aceasta era situația în Irlanda când în Europa au loc evenimentele dela 1848.

Tânăra Irlandă creiase încă din 1847 o *Confederație irlandeză*; o propagandă vie reîncepu prin întruniri și mișcuni : se cerea parlament irlandez. Anglia votă legi excepționale și arestă pe toți șefii de partide. O încercare de revoltă a unei bande înarmate fu repede reprimată. Un *meeting* anunțat de O'Connor la Londra fu repede împiedicat de trupele lui *Wellington* (1848), chemat anume pentru potolirea răscoalei.

Acțiunea irlandezilor fu o bucată de vreme întreruptă din cauza severelor represalii și a marilor deportări. Foametea grozavă care bătui Irlanda reduse populația ei dela 8 milioane aproape la jumătate. Din 1858 mișcarea reizbucnește, condusă de deportații politici și de Irlandezii din America. Se fundează

3) Ch. Seignobos — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, t. I. 1924, p. 56.

în America societatea secretă *Fenians* (numele este luat din istoria legendară a Irlandei). Un ziar *Poporul irlandez* își făcu apariția. O serie de atentate a acestei societăți, care-și mutase sediul în Irlanda, îl determină pe *Gladstone* (1867) să se gândească serios la pacificarea Irlandei.

106. — **Opera lui Gladstone.** — Reforma acestuia constă în faptul că a făcut să dispară deosebirea dintre biserica anglicană și cea catolică și presbiteriană (1869—1871) iar în ce privește situația socială, prin *Land act* din 1870, a întins și în Irlanda regimul de care se bucurau deținătorii precari ai pământului în Ulster, anume că proprietarul nu putea îndepărta pe deținătorii de pământ fără să le dea o despăgubire și să le ramburseze îmbunătățirile făcute.

Aceste reforme avură puțin efect deoarece marii proprietari, când închiriau pământurile, obligau pe țărani să renunțe la beneficiile legii. Turburările continuară. O reuniune la Dublin, sub conducerea nouilor șefi protestanți *Butt* și *Biggar*, (1870 Mai) fundă o Asociație pentru autonomia Irlandei (*Home government*). Programul noii organizații era „de a obține pentru țara noastră dreptul de a trata propriile noastre afaceri de un Parlament întrunit în Irlanda, compus din suveran, din Lorzii și Comunele Irlandei, de a asigura acestui Parlament, sub un aranjament feudal, dreptul de a legifera în toate afacerile interne ale Irlandei și de a dispune de veniturile Irlandei, primind obligația de a contribui la cheltueala imperială și de a lăsa unui Parlament imperial puterea de a trata orice chestie imperială și relațiile imperiului unit cu Statele străine... de a aranja relațiile între cele două țări, fără nici o atingere prerogativelor Coroanei și principiilor Constituției”⁴⁾. Un nou partid politic se constituie pe baza acestui program și luă numele de *Liga pentru Home-rule* (1873).

107. — **Home-rule.** — Activitatea *Homerule*-ului (guvernare indigenă) fu redusă până în 1875, când pătrunse în Camera britanică un nou deputat irlandez *Parnell*, de familie nobilă engleză, un pasionat luptător pentru independența Irlandei (mama sa era americană). Acesta adoptă o politică de obstrucție față de toate partidele politice din Anglia și continuă să revendice

4) Citat de Ch. Seignobos — *op. cit.*, t. I, p. 73.

mai departe programul adoptat de *Home-rule*. În 1879 se creează, din inițiativa lui Davitt, vechi Fenian condamnat și reîntors din America, o Ligă agrară (*Land league*) care asociază imediat pe toți țărani. Programul ei se rezuma în această idee : transformarea cultivatorilor de pământ în mici proprietari, cari să plătească lordului o redevență anuală, justă și proporționată. Parnelle se asociază cu Davitt ; pleacă în America să ceară sprijin patrioților irlandezi și se întoarce cu mari sume de bani. Partidul *Home-rule* dobândește o tot mai mare autoritate în Irlanda (1880).

108. — **Nouile încercări ale lui Gladstone.** — În Martie 1880, în urma nouilor alegeri, Gladstone revine la putere. Parlamentul se compune din 347 liberali, 240 conservatori și 65 *Home-rule*. În același timp Parnell se alege președinte al partidului *Home-rule*. Încercările făcute de Gladstone de a îmbunătăți situația țăranilor din Irlanda dau greș. Parnell cerea suprimarea mării proprietăți și independența națională. El preconizează împotriva proprietarilor cari îndepărtau pe țaran de pe moșie sistemul *boycotajului* (numit astfel după numele primului proprietar căruia i-a fost aplicat, căpitanul *Boycott*). Parnell definea astfel acest sistem : „Când un om ia o fermă, de unde un altul a fost îndepărtat, trebuie să-l eviți pe drum, în oraș, la piață, în serviciu, să-l izolezi de restul speței sale, ca pe leproșii de odinioară” (1850)⁵⁾. Lupta împotriva marilor proprietari continuă și aceștia sunt nevoiți să ceară sprijinul vice-regelui Irlandei, pentru a-i apăra de furia țăranilor. Nouile reforme ale lui Gladstone, propuse în 1881, nu fură primite de irlandezi. Anglia începu atunci represiunea ; dizolvă Liga agrară și arestă pe șefii partidului irlandez. După puțin timp urmă o înțelegere cu aceștia și ei fură eliberați din închisoare. Dar un grup de tineri revoluționari irlandezi, nemulțumiți de noul pact, continuă politica de asasinat și uciseră la Dublin, în plină zi (1882) pe secretarul și sub-secretarul de Stat pentru Irlanda. Represiunea fu drastică. De-acum încolo politica engleză va fi în funcție de situația din Irlanda. Partidul liberal, condus de Gladstone, se împarte în două pe chestia reformelor propuse de dânsul. Admite crearea unui parlament la Dublin care să se ocupe de afacerile Irlandei. Dar *leaderii* partidului, Lord *Hutington* și *Cham-*

5) Citat de Ch. Seignobos — *Op. cit.*, t. I, p. 80.

berlain îl părăsesc și creiază partidul *unionist*, căruia i se adaugă și protestanții din Ulster. Aci se creiază o „Ligă contra *Home-rulului*”, se organizează o miliție pentru a rezista în cazul când li s'ar cere să se supună unui Parlament Irlandez. Proiectul fu respins de Parlament, iar Gladstone, cu care rămăsese marea majoritate a partidului, dizolvă parlamentul. Nouile alegeri îl puseră în minoritate, cu tot sprijinul naționaliștilor irlandezi. Noul guvern conservator condus de *Salisbury* și asociat și cu liberalii unioniști, reuși în 1888 să înfăptuiască reforma administrativă, care profită și Irlandei. Rezistența acesteia diminuează însă din cauza divizării partidului naționalist irlandez. Moartea lui Parnell nu putu să restabilească unitatea. Un fapt important apare în acest timp : un mare partid din Anglia, partidul liberal, condus de Gladstone, ia apărarea Irlandei și susține drepturile acestei țări, care nu avea ca apărători până acum decât deputații Irlandei.

Revenit la putere în 1892, propune un nou proiect de *Home-rule*, care, adoptat cu o mică majoritate de Camera Comunelor, este respins de Camera Lorzilor. Aceiași soartă au aproape toate proiectele depuse ; în 1894 reușește să completeze reforma administrativă înfăptuită de conservatori în 1888.

Gladstone se retrage în 1894 și în 1895 se dizolvă Parlamentul ; nouile alegeri aduc la putere partidul conservator cu lordul *Salisbury*, care va guverna până la 1905.

109. — Noua stare de lucruri din Irlanda. — În Irlanda, problema religioasă, de limbă și origină dispăre aproape din preocupările oamenilor politici ; problema agrară, dela reforma din 1891, care permitea exproprierea marilor domenii și revânzarea lor la țăranii deținători, devenise mult mai puțin acută. Colaborarea între partidul naționalist irlandez și partidul liberal englez aduse o mare îmbunătățire a raporturilor dintre cele două State.

O întreagă activitate începu atunci pentru ridicarea stărei morale și materiale a Irlandei. Se constituie o *Societate irlandeză de organizare agricolă* (1894) pentru a învăța pe Irlandezi să-și cultive pământul ; se făcu societăți cooperative de tot felul ; *Liga gaelică* (1893) se ocupă de partea morală ; limba irlandeză deveni cultivată și fu adoptată ca limbă națională ; educația și instrucția trebuia să înalte sentimentul național al Irlandezilor ; se preconiză ignorarea completă a Englezilor ;

metoda de luptă se transforma într'o metodă pacifică, de înălțare a puterii Irlandei, în fața cărei Anglia va ceda dela sine.

În 1905 contopirea acestor două asociații creie un partid nou *Sinn fein* (noi înșine), care cerea independența complectă și ruptura cu Anglia ; acest partid intră în conflict cu vechiul partid naționalist irlandez.

110. — **Adoptarea Home-rule-ului.** — În 1906, în urma alegerilor cari au loc, vine la putere partidul liberal în unire cu radicalii, fiind sprijinit și de naționaliștii irlandezi. Liberalii și radicalii aveau o enormă majoritate, 400 locuri, conservatorii 158, naționaliștii irlandezi 88, partidul muncitoresc 29. Naționaliștii irlandezi, sub presiunea *Sin Feinilor*, cerură guvernului, căruia îi dădură tot sprijinul în lupta lui cu Camera Lorzilor, să aducă proiectul de *Home-rule*. În 1912 Camera adoptă un proiect de *Home-rule* care acorda drepturi destul de importante Irlandei : parlament, cu două Camere la Dublin, o comisie executivă a Consiliului privat (guvern), răspunzătoare în fața parlamentului din Dublin, un lord locotenent, reprezentant al Regelui. Irlanda însă rămânea legată de Anglia printr'o reprezentanță de 42 de deputați în Camera britanică ; guvernul ei era supus unui serios control din partea Angliei. *Redmond*, șeful partidului naționalist și clerul irlandez acceptă proiectul. El fu respins de partidul *Sin Fein*.

Ulsterul protestă însă vehement împotriva acestei reforme și se pregăti de luptă. Întreg partidul unionist se puse în acțiune ; se creiază o *Ligă pentru apărarea Uniunii*, în frunte cu celebrul general *Lord Roberts* (1914), pentru a nu fi pusă în aplicare această lege. Se propuse atunci despărțirea Ulsterului de Irlanda ; *Redmond* protestă vehement ; ambele provincii se înarmară și erau gata de luptă. Legea *Home-rule* devenită definitivă după trei cetiri succesive, 1912, 1913, 1914, fu promulgată la 18 Sept. Dar ea nu s'a aplicat, căci izbucni războiul.

111. — **Recunoașterea independenței Irlandei.** — Abia după războiu și în urma unor înverșunate lupte, chestia Irlandei pare să fi fost rezolvată pentru o bună bucată de vreme de *Lloyd George*, prin diferite măsuri tranzitorii.

În 1920 se votă o lege privitoare la guvernarea Irlandei, care apare despărțită în două părți, Irlanda de Nord—Ulsterul și Irlanda de Sud. Există un singur Lord-Locotenent la Dublin, dar sunt două parlamente, la Dublin și Belfast, fiecare cu două

Camere (Comune și Lorzi). Drepturile conferite acestor parlamente sunt privitoare numai la administrația locală ; chestiunile imperiale sunt rezervate parlamentului din Westminster, unde Irlanda continuă să-și trimită deputați. Se institue o nouă organizare judecătorească, dependentă însă de controlul justiției Angliei (Camera lorzilor sau Comitetul judiciar al Consiliului privat). Se creiază un *Consiliu al Irlandei*, cu număr egal de reprezentanți ai celor două provincii, în vederea unificării legislației. Legea fu primită de Ulster și în 1921 se deschise primul Parlament al Irlandei de Nord. Legea din 1920, cu micile modificări aduse prin legea din 1922, se aplică și azi în Ulster, cele două provincii despărțindu-se dela acea dată.

Irlanda de Sud se împotrivi acestei legi. Revoluția izbucni pe față împotriva Angliei. Lloyd George propuse lui *de Valera* împăcarea ; un armistițiu avu loc, dar propunerile britanice fură respinse de noul parlament irlandez *Dail Eireann*, care-l alese prezident pe de Valera. După multe parlamentări și întrevederi cu șefii revoltaților, dd. *de Valera*, *Collins*, *Arthur Griffith* pentru Irlanda și *Sir James Craig*, pentru Ulster, se ajunse la o înțelegere, Anglia recunoscând independența Irlandei ⁶⁾.

Se semnă un tratat la 6 Dec. 1921, prin care, după ce i se recunoaște independența, Irlanda primește aceeași autonomie politică și economică ca și Australia, Africa de Nord, Canada și Noua Zelandă ; va avea drept, ca și Dominionurile, să ia parte la conducerea afacerile externe ale Statului, dar va fi obligată să depună jurământ de credință Regelui. Timp de cinci ani armata Imperiului îi va păzi porturile. Acest tratat este ratificat de *Dail* la începutul lui 1922. Dar lupta între naționaliști și *Sine Fein* continuă tot atât de violentă. Intervine totuși un armistițiu în vederea alegerii Constituantei. Partidul lui de Valera suferă o mare înfrângere și *Griffith* reușește în 1922 să voteze Constituția, pe care parlamentul englez, sub inspirația lui *Bonar Law*, o adoptă. La 10 Sept. 1923 Irlanda este primită în Societatea Națiunilor.

112. — Constituția Irlandei din 1922. — Principiul de bază.

6) Pentru mai multe amănunte vezi articolul lui Paul Hamelle — *La paix anglo-irlandaise* în *Revue politique et parlementaire*, April, 1922; Georges Glasqow — *L'Irlande et l'Empire britannique*, în *l'Europe nouvelle*, Iunie, 1922; Keith — *Responsible government in the Dominions*, 2 ed. Londres, 1927, 2 vol.

e că poporul irlandez e sursa tuturor puterilor guvernului și a oricărei autorități legislative, executive și judiciare (art. 2). Această declarație vine după ce Constituția precizase poziția Statului Irlandez în comunitatea națiunilor engleze (art. 1). „Statul liber al Irlandei este membru al Comunității națiunilor compunând „British Commonwealth of Nations” cu drepturi egale cu a celorlalți membrii”.

Puterea *legislativă* aparține Regelui, Camerii Deputaților și Senatului. Ambele corpuri sunt alese prin vot universal, cu reprezentare proporțională. Camera se compune din deputați aleși cel puțin 1 pentru 30.000 alegători, bărbați și femei, dela vârsta de 21 de ani împliniți. Senatul se compune din 60 de membri, aleși de alegători (bărbați și femei) în vârstă de 30 de ani împliniți. Alegerea se face după o listă stabilită de Cameră. Cei aleși trebuie să aibă vârsta de 30 de ani împliniți. Ei jură credință Regelui și respect Constituției. Deputații sunt aleși pe 4 ani, Senatorii pe 12 ani, cu reînnoiri la fiecare 3 ani.

În urma cererii a douăzeci de alegători sau a trei cincimi din Senat, poate fi acordat *referendum* asupra unei legi votate.

Puterea *executivă* aparține Regelui, care o exercită prin guvernatorul general și prin Consiliul executiv. Acest Consiliu e format din 5—7 miniștri, cari răspund în fața parlamentului din Dublin, ca orice guvern parlamentar. Guvernatorul general promulgă legile votate de parlament și contrasemnate de un ministru.

Puterea *judecătorească* este exercitată de tribunalele stabilite de Parlament, care cuprind Curți de primă instanță și o Curte judecând în ultimă instanță, numită Curte supremă (art. 64). Curțile de primă instanță vor cuprinde, deoparte, o Inaltă Curte, investită cu plină jurisdicție în primă instanță și cu puterea de a rezolvi toate materiile și punctele de drept sau de fapt în civil ca și în penal și, dealtă parte, tribunale, exercitând o jurisdicție locală și limitată, cu drept de apel în cazurile stabilite de lege (art. 64).

Tot această Inaltă Curte va avea dreptul să judece în primă instanță constituționalitatea legilor (art. 65).

Se institue și o Curte supremă care va judeca recursurile împotriva tuturor deciziunilor Inaltei Curți, afară de cazurile când dreptul de recurs ar fi ridicat. Acest drept nu poate fi ridicat în afacerile privitoare la neconstituționalitatea legilor.

Decizia Curții Supreme este definitivă și nesusceptibilă de nici un fel de revizuire. Totuși Constituția se obligă de a nu aduce nici o dispoziție care să oprească pe cetățeni de a se adresa cu recurs Curții Supreme a Majestății sale, statuând în Consiliu.

Acestei Constituții i s'au adus o serie de amendamente în 1927, când durata legislativă se fixează la 6 ani, în 1928 și 1929, de mică importanță însă.

După o lungă și sbuciumată evoluție Irlanda și-a câștigat independența ; uniunea incorporală a dispărut ca ultim vestigiu al Europei.

2. Federațiile de State.

113. — Confederația de State.—Intr'o confederație de State, două sau mai multe State se unesc, păstrându-și fiecare independența și calitatea lor de Stat, întrucât nu contravin dispozițiilor necesare pentru a menține confederația. In confederația de State nu avem un stat suveran, suprapus celorlalte State care alcătuiesc confederația, căci fiecare din Statele federate sunt suverane. „Este o societate de suverani, nu un suveran ; nu este un Stat, ci o simplă persoană morală de drept public” 7).

Confederația este posibilă între State de gradă de organizare internă diferită : se pot asocia monarhii cu republici. Confederația n'are un guvern suprapus guvernelor fiecărei țări, pentru simpla considerație că nu se creiază un Stat nou. Pentru chestiile de interes general ale țărilor federate și care se limitează numai la afacerile externe, au o *dietă*, care este o adunare de diplomați, iar nu o adunare legislativă, menită să creeze legi de interes comun Statelor asociate. Această confederație este mai mult o ligă, o alianță intimă, în vederea apărării acestorași interese externe, politice sau economice. Hotărârile trebuie luate cu asentimentul tuturor membrilor ; ele se bazează pe ideia de înțelegere ; valoarea acestor hotărâri nu devine obligatorie în țările respective decât dacă guvernul fiecărei țări le-a aprobat și ordonat. In confederație, fiecare Stat are dreptul de

7) A. de Lapradelle — *Op. cit.*, p. 50.

secesiune, adică de a desface legătura în aceleași condiții în cari se desfac tratatele; legătura dintre State pentru alcătuirea unei confederații este o înțelegere sau un tratat. Statele pot intra cu înretg teritoriul lor în asociație sau numai cu o parte (Dane-marca intră în Confederația germană dela 1815 numai cu ducatele Schleswig și Holstein).

Scopul Confederației este să se ocupe de interesele comune cele mai esențiale ale Statelor ; să privegheze la independența lor, să le apere împotriva năvălirilor străine, să mențină buna înțelegere între State și să intervină în cazul când liniștea internă a vre-unui Stat ar fi turburată.

Tendința Statelor confederate e de a se transforma mai curând sau mai târziu în *Stat federal*. Exemplele pe care ni le furnizează istoria sunt edificatoare : confederația germanică, confederația Statelor-Unite și confederația helvetică. Toate acestea s'au transformat în State federale. Un alt exemplu demn de remarcat ni-l dă Marele Imperiu britanic, care, din Stat unitar, s'a transformat în comunitatea de națiuni britanice, care nu-i nici confederație de State, nici Stat federal ; dar evoluția nu-i încă sfârșită.

114. — **Statul federal.**—Este o asociație de mai multe State, care-și păstrează în interior o suveranitate aparentă, iar în exterior n'au nici un fel de suveranitate, constituind din suveranitatea fiecărui Stat, o nouă suveranitate comună. Fiecare Stat păstrează dreptul propriu de legiferare în materiile de interes local, particulare fiecărui Stat ; un organ de legiferare comun tuturor Statelor, format din reprezentanți ai acestora, dobândește dreptul de a legifera în toate materiile de interes comun, menite să facă unitatea Statului federal.

Statul federal e condus de un organism central, reprezentând toate Statele. Acest organism este superior suveranității tuturor și reprezintă Statul federal, căci guvernele fiecărui Stat își păstrează mai mult de formă titlul și independența. Asociate în vederea apărării intereselor externe, încetul cu încetul aceste State, din cauza relațiilor ce se stabilesc între ele, încep să concedeze organismului central dreptul de a se ocupa și de afacerile interne de interes general. Confederația de State se transformă în acel moment în Stat federal. Diferența este importantă.

Nici unul din State nu poate câștiga o porțiune de teren în dauna altuia ; supușii fiecărui Stat au o *naționalitate proprie*

și o *naționalitate federală comună*. Statul federal nu poate concepe participarea unui Stat numai cu o porțiune din teritoriul său. Legătura dintre State, în Statul federal, nu mai este *pactul* sau *tratatul* și o *Constituție*, care prevede ca mijloace de conducere un parlament și un guvern central, guvernând federația după legea majorității, dacă este conformă cu Constituția federală.

Avantagiile Statului federal sunt deosebit de importante ; pe calea aceasta se pot crea State mari, de structură diferită, asociate însă în vederea intereselor comune.

Statul federal îngăduie ca fiecare din aceste State să-și păstreze individualitatea și amorul său propriu și totuși să formeze o unitate din punct de vedere al apărării intereselor comune, atât externe cât și interne. Tendința Statului federal este să devină Stat unitar.

Exemple de State federale avem *Mexicul, Columbia, Brazilia, Republica Argentina, Statele-Unite ale Americii de Nord, Elveția, Germania, Marele Imperiu Britanic*. Vom examina evoluția constituirii celor mai importante dintre ele.

A. — Elveția.

115. — *Evoluția istorică*. — Pe un pământ care nu-i deloc prielnic pentru alcătuirea unui Stat, din comunități de populație, de rasă și limbă diferite, s'a creat acum șase secole și mai bine, nu numai un popor unic, dar unul din cele mai unite și mai chibzuite din Europa.

Pe la sfârșitul secolului XII trei mici comune teutone, trei cantoane de munte, *Uri, Schwyz și Unterwald*, trăind izolate în câteva văi din sudul lacului Lucerna, formează o Ligă de apărare împotriva năvălirii nobililor, care le prădau ogoarele. În lupta dintre Impărat și nobili, locuitorii acestor comune iau partea Impăratului. Hohenstaufenii le arată o deosebită atenție. În jurul acestei prime organizări, veni să se grupeze, rând pe rând, alte populații cari trăiau în văile învecinate. Ligei celor trei cantoane i se adaugă în secolul XIV-lea trei orașe: *Lucerna, Zurich, Berna* și două mici cantoane : *Zug și Glaris*. La sfârșitul secolului XIV-lea găsim alcătuită Confederația celor VIII can-

toane, conducându-se de următoarele legi : *Charte des prêtres* (1370), *Convenant de Sempach* (1393), *Convenant de Stanz* (1481). Organizarea comună a acestor cantoane constă în unirea lor prin jurământ (*Eidgenossen*) de a-și da ajutor unele altora în caz de pericol extern. Fiecare Stat își păstrează individualitatea lui aparte; o singură alianță de sprijin reciproc le unește.

La sfârșitul secolului XV-lea și la începutul secolului XVI Confederația celor VIII cantoane se mărește. I se adaugă orașele *Soleure, Bâle, Fribourg, Schaffhouse* și cantonul *Appenzell*. Confederația se ridică la XIII cantoane. Ea are ca *aliați Genève, Bienne, Neuchâtel, Saint-Gall*, cele două lige de *Grisons* și de *Valais*. Cantoanele supuse erau *Vaud, Argovie, Thurgovie* și ținutul italian *Tessin*.

La începutul secolului XVI, organizarea politică a confederației, având de bază organizarea primitivă a comunității, care progresează până atunci în mod normal, suferă o stagnare în evoluția ei către alcătuirea unei comunități de viață și a unui Stat unitar. Intinderea hotarelor Confederației, intrarea orașelor în asociație, certurile religioase între cantoanele catolice și protestante, amestecul Austriei, care-și exercita dominația asupra unor cantoane federate (*Glaris și Zoug*) și influența asupra altora (*Berna și Zurich*), lupta surdă care începe între sațe și orașe, toate aceste cauze sunt suficiente să împiedice unitatea Statului și să mențină o continuă stare de animozitate între cantoane.

Aceasta era situația în Elveția când izbucnește revoluția franceză, care contaminează cantoanele franceze (*Vaud*). Armata franceză pătrunde în Elveția în 1798 și generalul *Brune* proclama *Republica helvetică una și indivizibilă*, căreia îi dă o Constituție, după modelul celei franceze. Se desființează hotarele între cantoane, se stabilește egalitatea cetățenilor, se creiază guvern central, se înlocuește noțiunea de Confederație prin noțiunea de patrie. Dar, noua organizare, deși dată de o așa zisă adunare națională, nu este primită, nu numai pentru că fusese dată sub presiunea străinului, dar pentru că nu corespundea deprinderilor și felului de viață al populației. Nemulțumirile și revolta împotriva noului sistem nu conteniră.

Napoleon, care privea cu deosebit interes Elveția pentru planurile lui de viitor și care-i furniza soldați, intervine spre a stabili o înțelegere. După o primă încercare făcută cu Consti-

tuția dela Malmaison (1801), elaborată în colaborare cu șefii Republicii helvetică, urmează o a doua Constituție (1802), ambele centraliste și imitate după organizarea Franței. Ele nu sunt acceptate; revoluția izbucnește. Napoleon se dovedește și acum un mare om politic. Renunță la ideea unei constituții unitare și gândul său se îndreaptă spre o organizare federală. Cere cantoanelor să desemneze reprezentanți pentru noua Constituție. Alege 10 din aceștia, 5 unioniști și 5 federaliști, cărora le adaugă patru senatori francezi. „Consulta” își termină lucrarea în 1803, alcătuiind o Constituție federală, pe care Împăratul o aprobă imediat.

Noua Constituție proclamă libertatea și suveranitatea cantoanelor, care, dela 13, se ridicaseră acum la 19; proclamă egalitatea civilă, libertatea religioasă și toate celelalte principii din Declarația drepturilor omului; restrânge atribuțiile Dietei, rezervându-i numai afacerile externe și militare.

Organizarea înfăptuită nu mulțumește toate cantoanele, mai ales că Napoleon exercită o însemnată putere de dominație. Căderea lui face să izbucnească pe față marile neînțelegeri. Conservatorii, susținuți de Austria, sunt pentru reînțoarcerea la vechea situație; liberalii, susținuți de Rusia, sunt pentru păstrarea operii lui Napoleon. Țara se împarte în două. Opt cantoane retrag delegații lor din Dieta federală dela Zurich. Restul de cantoane se declară pentru noua Constituție. Conferința de pace din 1814 menținu însă realizările înfăptuite de Napoleon și recunosc numai Dieta dela Zürich.

116. — Conferința din 1815. — În urma conferinței dela Viena, cele opt cantoane se întorc în Dieta dela Zürich, (numită *Dieta cea lungă*). Se hotărăște să se alcătuiască o nouă Constituție federală. Neînțelegerile reîncep din nou, cantoanele conservatoare voiau reînțoarcerea la trecut, desființarea libertăților acordate. Sub presiunea aliaților se încheie *pactul federal din 1815*, aprobat de delegații fiecărui canton și apoi de guvernul fiecărui Stat.

Noua organizare este aceea a unei *Confederații*, în care fiecare canton își păstrează suveranitatea și independența sa aparte, chiar în cece privește afacerile externe. Fiecare canton are Constituția sa proprie, pe care o alcătuește fără colaborarea Confederației; o depune numai în archive spre a fi păzită. Puterea federală n'are în căderea sa decât armata și

relațiile diplomatice ; ea este obligată să dea ajutor oricărui canton, în caz de turburări interne. Ceiățenii fiecărui canton își păstrează naționalitatea lor ; nu există încă o naționalitate federală. Dieta, compusă din delegați ai guvernelor fiecărui canton, n'are puteri de proprie deciziune ; nu este o adunare națională. Hotărârile ei trebuiesc aprobate de guvernele respective. Există și un guvern central *Vorort*, Consiliul executiv al Dietei, cu foarte restrânse atribuțiuni.

Cantoanele au constituția lor diferită, cu regim politic diferit. Astfel cantoanele de munte (Schwytz, Uri, Unterwalden, Appenzell, Zug și Glaris), păstrează sistemul guvernării directe (*Landesgemeinde*), celelalte cantoane au ca organe de conducere un *Mare Consiliu* și un mic consiliu executiv.

După înfăptuirea acestei opere viața în cantoane reintră în normal pentru o bună bucată de vreme ; liniștea în Europa se restabilește pretutindeni și binefacerile ei se resimt și în Elveția. Frumusețea peisagiilor ei încep să atragă vizitatori, în special Englezi. Universitățile din Berna și Zürich atrag studenți din toate cantoanele ; armata întrunește pe tinerii din diferite regiuni. Relații reciproce de prietenie, de încredere, se stabilesc între acești oameni din ținuturi diferite ; serbările sportive din Argovia interesează Elveția întreagă. Incetul cu incetul se formează un spirit general, de înțelegere și respect reciproc ; începe ura împotriva cantoanelor care se închideau în hotarele lor separatiste ; se alcătuesc ligi și societăți cu diferite scopuri pentru întreaga Elveție ; ideia unității Statului, a unui Stat federal apare (1830).

Ideile revoluționare care agită Europa în 1830 pătrund și în Elveția, în special prin refugiații politici din diferite țări. Se creiază, după exemplul Angliei, un partid *radical*. O mișcare vie începe pentru revizuirea Constituțiilor cantonale. Confederația, văzând că nu se poate opune, dă voie cantoanelor să procedă la revizuire, cu condiția de a nu atinge pactul federal. O serie de Constituții se modifică (1830—1831) adoptând ideile liberale care dominau atunci. Odată acest fapt împlinit, se emite ideia de a se revizui și Constituția federală. O adevărată luptă începe între cantoanele conservatoare și liberale. Elveția se împarte iar în două ; armata federală intervine pentru a păstra ordinea și a respecta pactul din 1815 ; în cantoanele catolice izbucnește un nou conflict, prin creierea partidului catolic.

Liga *Sonderbund* formată din cel șapte cantoane catolice (Uri, Schwytz, Unterwalden, Zug, Lucerne, Fribourg, Valais) se constituie în vederea apărării pactului din 1815. Își organizează o armată și un consiliu de războiu. Războiul civil începu (1845). În urma alegerilor cari au loc în 1847 partidul radical obține majoritatea în restul cantoanelor ; Dieta intervine și dizolvă *Sonderbundul*, ca incompatibil cu Constituția federală. Acesta nu se supune și armata federală pleacă împotriva lui și-l învinge (1847).

Lupta se dă de fapt între cele două partide : *radical* și *confesional cantonal* (catolic). Primul susținea unitatea Elveției, al doilea independența cantonală prevăzută în pactul dela 1815. Partidul radical devine stăpân pe situație și procede acum la înlăptuirea reformelor care să asigure complet unitatea Elveției.

117.—Constituția federală din 1848.—O comisiune aleasă din Dietă redactă un proiect de Constituție, care, după lungi discuții, este adoptat la 12 Sept. 1848. Federația de State (*Statenbund*) din 1815 este înlocuită acum printr'un Stat federal (*Bundestaat*). Această Constituție a trebuit să țină socoteală, pe de o parte, de tendințele de independență ale cantoanelor și de progresele făcute de spiritul național elvețian. Deși se acordă însemnate puteri Statului federal, totuși cantoanele își păstrează și dânsese o serie întreagă de drepturi proprii. După exemplul Constituției americane, înscriu principiul „Cantoanele sunt suverane și exercită toate drepturile cari nu sunt conferite puterii federale”. Dar imediat după această declarație încep restricțiile. Li se acordă dreptul de a avea Constituții proprii, garantate de Confederație (se păstrează încă această denumire), cu obligația însă de a nu contraveni dispozițiilor Constituției federale, de a prevede exercițiul drepturilor politice în forme republicane, de a fi acceptate de popor și a conține dispoziția că pot fi modificate atunci când majoritatea populației o va cere. Cantoanelor li se ridică însă dreptul de a se ocupa de politica externă, care rămâne în căderea Statului federal. Nici un canton n'are drept să întrețină armata națională fără autorizarea guvernului federal. Un spirit nou se desprinde din întreaga structură a acestui Stat, spiritul unității sale.

Organele de conducere și guvernare ale noului Stat se compun astfel :

a) *Adunarea federală (Bundesversammlung)*, care exercită puterea legislativă ;

b) *Consiliul federal (Bundesrath)*, compus din șapte membri, aleși pe trei ani de Adunarea federală. Acest consiliu constituie guvernul sau puterea executivă;

c) *Tribunalul federal (Bundesgericht)*, pentru exercitarea puterii judecătorești, ales de Adunarea federală.

Adunarea națională e formată din două corpuri : *Consiliul național*, ales prin vot direct, de toți cetățenii (20.000 suflete aleg un deputat), și *Consiliul Statelor* format din câte doi reprezentanți ai fiecărui canton. Orice măsură nu poate fi luată decât cu aprobarea, în majoritate, a acestor două organe (a dispărut unanimitatea cerută în Confederație). Constituția federală trebuia ratificată de majoritatea cetățenilor și a cantoanelor, lucru ce se și înfăptui.

Noua Constituție fu salvatoare pentru poporul elvețian. „Dela Constituția din 1848 datează națiunea elvețiană. Unitatea stabilită de partidul radical nu mai fu discutată și luptele civile încetară. Elvețienii din toate cantoanele se obișnuiră să se simtă compatrioți și să se guverneze după acelaș spirit democratic. Coincidând cu stabilirea drumurilor de fier, Constituția deschide o perioadă de prosperitate neauzită. Poporul elvețian, reputat până aci prin rusticitatea sa, devine admirat pentru experiența sa politică. Populația crescă dela 2.190.000 suflete în 1837 la 2.390.000 în 1850, 2.907.000 în 1888”⁸⁾.

118. — *Constituția din 1874.* — Noua stare de spirit făcu să nu mai corespundă împrejurărilor Constituția din 1848. Se cerea de pretutindeni întărirea Statului federal și mărirea autorității sale. Dreptul civil și penal diferit al cantoanelor, lipsa unei cetățenii federale, care împiedica pe cetățenii cantoanelor să circule și să se așeze liber dintr'un canton în altul, interdicția de a se așeza în cantoane pentru locuitorii cari nu erau creștini. toate aceste fapte cereau imperios revizuirea Constituției. Exemplul pe care-l da Statul federal german (1865—1871) cu noua lui organizare, fu determinant pentru Elvețieni. Parte din aceste neajunsuri fură reparate de fiecare canton în parte, prin repe-

8) Ch. Seignobos — *Op. cit.*, t. I, p. 339.

tatele revizuirii ale Constituțiilor cantonale. Dar Constituția federală trebuia modificată.

Un proiect fu alcătuit în 1872, care, între altele, dădea în căderea Adunării federale dreptul de a unifica legislația civilă și penală și stabilea o naționalitate federală. Acest proiect fu respins și de *referendum* și de cantoane. Se făcu atunci concesiuni importante : legislația privitoare la familie, proprietate, succesiune, rămase în căderea fiecărui canton ; de competență federală deveniră numai dreptul privitor la persoane și obligațiuni. Derogări importante se făcu și în favoarea religiei catolice. Noua Constituție fu primită în Martie 1874, cu toate formele cerute. Cu mici modificări parțiale, ce i s'au adus pe cale de amendament, formează până azi legea de bază a Elveției. Modificări au fost la 1879 (acordarea dreptului cantoanelor de a restabili pedeapsa cu moartea) ; 1885 (Confederația dobândește monopolul fabricării și vinderii alcoolului) ; 1887 (protecția proprietății industriale) ; 1891 (monopolul biletelor de bancă) ; Tot în acest an se adoptă al cincelea amendament (după exemplul Statelor-Unite) care stabilește inițiativa pentru revizuirea parțială a Constituției. Când 50.000 cetățeni propun un amendament la Constituție, guvernul popular este obligat să-l supună *referendumului*.

Organele de conducere și guvernare ale Statului sunt aceleași ca și la 1848, cu diferența că s'a adaus un organ nou *Poporul*, care, prin *referendum* posedă dreptul de control al operii legislative și al guvernului.

119. — Formațiunea organelor federale de conducere și guvernare.

A) *Adunarea Națională* e formată din două camere: *Consiliul Național* și *Consiliul Statelor*.

Consiliul Național e compus din deputați aleși cu vot universal, iar dela 1919 și pe bază de reprezentare proporțională. Alegerea se face la 3 ani, în prima Duminică a lunii Octombrie. Votarea se face adesea la biserică. Dreptul de dizolvare nu există. Adunarea se adună de patru ori pe an, în Martie, Iunie, Septembrie și Decembrie. Președintele și Vice-Președintele sunt aleși pentru o singură sesiune; nu pot fi realeși în sesiunea următoare. Sesiunile nu țin mai mult de trei săptămâni.

Consiliul Statelor e compus din deputații cantoanelor (44). Fiecare canton numește doi reprezentanți, iar semi-cantonul,

unul. Alegerea se face conform legii speciale fiecărui canton, fie direct de popor, fie de Marele Consiliu sau Consiliul Cantonal. Durata mandatului variază între 1 an și 3 ani, după cantoane.

În caz când este vorba de afaceri importante, alegerea consiliului federal administrativ, a președintelui, a cancelarului, a șefului armatei, a tribunalului federal, ambele Adunări lucrează împreună.

Competința ambelor Adunări este egală în materie legislativă, administrativă și juridică. Spre deosebire de Senatul american, Consiliul Statelor, numericește mai mic, are mai mică importanță în Stat.

B) *Consiliul federal*. — Se compune din 7 membri, aleși pe trei ani, de Adunarea federală. E un consiliu în afară de partidele politice, ales pentru a conduce și guverna țara. Este unicul caz când o țară încredințează conducerea sa unui consiliu de persoane, în loc de a da-o unei singure persoane. „Această încercare a executivului colegial a dat la noi (Franța) cele mai detestabile rezultate, dar se pare că înțelepciunea poporului elvețian îi îngăduie să-și îndrepte cele mai multe neajunsuri”⁹⁾. Din sânul acestui Consiliu se alege în fiecare an un președinte și un vice-președinte, cari nu sunt reeligibili, în anul următor. Președintele și consilierii nu pot lua parte la nici una din cele două Adunări, decât cu vot consultativ, nici ocupa vre-o funcție cantonală; își împart ministerele între ei și sunt răspunzători de gestiune. Deciziile sunt luate de întreg cabinetul, care se întrunește adesea în Consiliu.

Președintele reprezintă republica în toate împrejurările.

C) *Tribunalul federal*. — Tribunalul federal se compune din 14 judecători numiți de cele două Adunări, lucrând împreună. Numirea se face pe timp de 6 ani; este însă obiceiul de a se realege un judecător care s'a distins, astfel că, de fapt, e numit pe viață.

Tribunalul își are sediul la Lausanne, iar Adunarea Națională la Berna. Competința acestui tribunal e de a judeca diferite conflicte ivite între cantoane. Iar cu timpul, 1893 și 1911, competența s'a mărit și azi se admite dreptul de recurs, la acest înalt tribunal, aproape în toate chestiunile importante. El ju-

9) A. de Lapradelle — *Op. cit.*, p. 73.

decă în ultimă instanță, fără drept de trimitere, în materie civilă. Judecă deasemeni și constituționalitatea legilor cantonale (v. mai jos).

D) *Poporul — Referendum.* — În Elveția, spre deosebire de orice alt Stat, există o legislație populară directă, cu ajutorul căreia cetățenii își fac singuri legile, fără a mai trece prin intermediul celor două Adunări.

Acest sistem al consultării directe a poporului în toate chestiile importante este de origină veche. Il întâlnim și la Germanii lui Tacitus : „șefii rezolvă afacerile mici, poporul, pe cele mari”. El s'a păstrat, la poporul elvețian, aproape neatins și ne permite azi să întrededem adevăratul reflex al sufletului poporului elvețian.

Referendum este întrebuințat în următoarele cazuri :

In *Confederație* :

1° Atunci când e vorba de modificarea Constituției federale. Majoritatea, pentru a se decide modificarea, trebuie să rezulte atât din partea cetățenilor elvețieni, cât și din partea cantoanelor.

2° In orice lege federală, de interes general, cu condiția ca cererea să fie subscrisă de cel puțin 30.000 de cetățeni sau de 8 cantoane.

In *cantoane* :

1° Când e vorba de modificarea Constituției cantonale ;

2° Pentru legile supuse Adunării Cantonale.

In 8 cantoane, referendum este obligator, adică se aplică de regulă pentru toate legile de ordine publică.

In celelalte 7 e *factultativ*, în sensul că se aplică numai când e cerut de un număr determinat de locuitori.

In cantonul Fribourg nu există Referendum în materie de legislație cantonală.

Un factor important în acest sistem al referendumului este *dreptul de inițiativă*, adică dreptul pe care-l are un anumit număr de cetățeni de a cere ca o anumită lege să fie supusă direct votului popular.

Acest drept există :

a) In *Confederație* :

Pentru anumite amendamente la Constituție, prezentate de cel puțin 50.000 de cetățeni.

b) In *cantoane* :

1° In toate cantoanele, afară de Geneva, un număr anumit de cetățeni — variabil după canton — poate cere revizuirea Constituției sau propunerea de amendamente.

2° In toate cantoanele (afară de Lucerna, Fribourg și Valais) acelaș număr de cetățeni pot propune o lege sau un amendament nou, sau să arate Marelui Consiliu dorințele ce ar avea să le vadă îndeplinite în lege.

Unul din cei mai buni istorici ai republicii elvețiene se exprimă astfel despre dreptul de inițiativă : „Dreptul de inițiativă are pretenția de a fi dezvoltarea necesară a ideii suveranității Poporului. Poporul, se spune, nu guvernează cu adevărat, dacă lucrează prin intermediul reprezentanților sau delegaților. Voința individuală a cetățeanului nu poate fi exact exprimată decât de el însuși, fie prin vorbă, fie prin vot : reprezentantul său riscă să-l reprezinte rău, cu știință sau nu ¹⁰⁾).

Confederația elvețiană, în lunga ei evoluție, a creiat instituții durabile, cari au transformat-o într'un adevărat Stat federal. Unitatea Statului este de mult asigurată și eforturile continui ce se fac sunt în vederea întăririi ideii federale, singura formă potrivită pentru felul de viață al poporului elvețian.

B. — Germania.

120. — Evoluția Statelor germanice până la alcătuirea Imperiului din 1871. — Din cele mai vechi timpuri Statele germane, de altfel destul de numeroase, trăesc în strânse relații reciproce, variind sub formă de uniune personală sau sub formă de confederație. După tratatul dela Verdun (843) cele patru mari provincii ale Germaniei *Saxa*, *Franconia*, *Suabia* și *Bavaria* alcătuiesc o uniune personală. Evul mediu însă, cu nesfârșitele lui lupte pentru cucerirea puterii, cu marile dispute religioase, reușește să fărâmițeze toate închegările de State și cetăți : un avânt separatist suflă în întreaga Europă și domină și țările germanice. Deasupra autorității acestor elemente disparate și în

10) J. Bryce — *Les démocraties modernes*, t. I, p. 453.

continuă luptă se creiază o serie de ligi pentru protecția nobililor, a orașelor, etc. Liga *hanseatică*, formată din cele trei orașe libere *Lübeck, Bremen, Hamburg* vine, sub această formă de apărare a intereselor orașelor, rămase fără o autoritate stabilă și comună, să creeze un nou element de unitate. Liga își creiază o flotă și chiar armată. Are o Dietă, care se va ocupa la început de afacerile comerciale, dar care-și va aroga apoi drepturi de a legifera.

Luptele religioase, cari se termină printr'o întărire a puterii laice, aduc, odată cu sfârșitul lor, noi elemente pentru unitatea Imperiului. Cetăți libere și State se grupează sub formă de Confederație. Dieta dela Worms (1495) încearcă să creeze o unitate federală, pentru a răspunde tendințelor centraliste ale Statelor vecine.

Reforma, care izbucnește cu furie în Germania, împarte din nou pe prinți și distruge începuturile de unitate : protestanții se grupează la Heidelberg sub electorul palatin Frederic al V-lea ; catolicii sub direcția lui Maximilian de Bavaria, formează Liga sfântă germană.

Pacea dela Westfalia (1614), care încheie războiul de 30 de ani, declară independente Statele care compun imperiul germanic, dar le obligă să intre în federația germanică ; se creiază o Dietă cu putere legiuitoare, cu drept de a declara războiu și a încheia pacea. Această formă de Stat durează până la invazia francezilor în Germania.

După bătălia dela Iena Napoleon modifică harta politică a Germaniei. Obligă orașele și Statele să se unească între ele, formând State importante ; din 355 State și orașe, Napoleon lasă să subziste numai 38.

Pacea dela Viena (1814) nu distruge însă opera înfăptuită de Francezi. Dimpotrivă, ea se consolidează prin *Confederația germanică din 1815* (Deutscher Bund). Motivul acestei Confederații era găsit în „menținerea siguranței externe și interne și independența și integritatea fiecărui Stat”. Se asociau 32 de State germanice (făcea parte și Austria) și trei regi (al Angliei pentru Hanovra, al Danemarcei pentru Holștein și al Țărilor de Jos pentru Luxemburg). Confederația avea un singur organ (*Adunarea federală sau Dieta germanică Bundesversammlung*), cu sediul la Frankfurt, prezidată de delegatul Austriei și formată din delegați ai tuturor Statelor. Statele mari aveau un

vot (11 State) restul, se asociau în grupe pentru a avea un vot. Totalul voturilor era 17. Dieta n'avea putere suverană proprie ; hotărârile ei trebuiau aprobate de guvernele Statelor confederate. Guvern federal nu exista, nici relații diplomatice comune, nici armată comună. Era o simplă reuniune de State. „Dieta ținea multe ședințe și numi multe comisiuni (până la treizeci în acelaș timp) ; proceda în forme solemne, ca și vechea Dietă, fără să poată lua vre- hotărîre ; deveni răsul Germaniei și al Europei”¹¹⁾. Din cauza aceasta, Confederația este întărită prin Constituția din 1820 (actul final dela Viena) ; Dieta dobîndește acum dreptul de a examina conformitatea legilor Statelor în raport cu Constituția federală și de a rezolva neînțelegerile dintre Statele din Confederație. De fapt, actul federal, pentru a înlătura cuvântul, considerat revoluționar, de *Constituție*, întrebuintează o veche expresie *Landständische Verfassung* (regimul adunării de State). Din cauza mișcărilor studentești, izolate totuși, cari au loc în Germania în perioada 1818—1820, mișcări inițiate de legendara societate secretă *Tugendbund*, înființată în 1808 împotriva Francezilor și interzisă de guvernul prusian în 1809, și mai târziu societatea *Burschenschaft* (interzisă în 1819), noua organizare instituită în 1820, transpune în texte exprese măsurile luate de guvernele Statelor de a interzice libertatea de exprimare : „marginile legale ale dreptului de a se exprima liber nu trebuiesc depășite nici în desbateri, nici în scris, de așa natură ca să pună în pericol liniștea Statului particular sau a Germaniei”.

Evenimentele din Europa anului 1830 au un important răsunet și în Germania. Partidul liberal, numit și radical, începe mișcarea de adeziune la ideile proclamate de revoluția franceză ; susține suveranitatea poporului și unitatea Statului german. Vechea insignă a societății *Burschenschaft* (negru-roșu-auriu), devine simoblul Germaniei unificate. Aceste manifestări, repede înăbușite, ajută lui Metternich să sperie pe prinții și regii Statelor germane și să ia o serie de măsuri cu caracter absolutist, prin care se acordă drepturi și mai mari Dietei. Se reînțește decretul privitor la Universități ; în fiecare Universitate se creiase încă dela 1819 un *curator*, care să supravegheze spiritul

11) Ch. Seignobos — *Op. cit.*, t. I, p. 474.

lecțiilor profesorilor și activitatea studenților, putând să destitue pe orice profesor care ar fi predat lecții cu caracter subversiv pentru siguranța Statului. Se interzic societățile politice și adunările populare. Dieta intervine și ordonă prinților să refuze orice Constituție care ar conține idei liberale și n'ar concentra toată puterea în mâinile prințului.

În toată această perioadă Dieta continuă politica ei de persecuție împotriva Universităților și de opresiune a oricăror libertăți. Ea nemulțumi toată lumea. În timpul acesta în Franța, încă din 1840, începe o mișcare de revanșă împotriva Germaniei și de recucerire a frontierei Rinului. Această mișcare dă naștere unei puternici emoții în întreaga Germanie. Un sentiment unanim se ridică împotriva Franței. Intruniri, cântece, conferințe, toate acestea vorbesc de Germania unitară. *Rinul german, Wacht am Rhein, Deutschland über Alles*, sunt neuitatele cântece născute în această epocă și care vor avea o enormă înrăurire asupra viitorului Germaniei. De atunci chiar începu să se desemneze influența preponderantă a Prusiei asupra celorlalte State. Singură Austria contrabalansa această preponderanță.

În fruntea mișcării naționaliste se găseau Universitățile. Un congres al germaniștilor ținut la Frankfurt (1846) se transformă îndată într'o adunare patriotică; se propune chiar constituirea unui Parlament german. Profesorii germani fondară la Heidelberg, în 1847, un ziar politic *Deutsche Zeitung*, destinat întregii națiuni germane.

Prusia, voind să contrabalanseze influența Austriei în Confederație, creiază o asociație de natură economică, o uniune vamală *Zollverein*, desființând astfel vămile stabilite între State de pactul din 1815, care le aduceau foarte mari neajunsuri. În curând, în această uniune intră toate Statele germane; Austria singură rămase izolată. Această uniune economică contribuie foarte mult la mărirea preponderanței Prusiei.

Revoluția din 1848 se întinde repede în Germania, unde terenul era îndeajuns de pregătit. Dieta din Frankfurt adoptă culorile societății *Burschenschaft* ca drapel național al Germaniei (9 Martie 1848). Se convocă un parlament din foștii deputați în Camerele germane (*Vorparlament*), care să pregătească proiectul de Constituție al Germaniei. În majoritate, deputații erau liberali din Germania de Sud, favorabili ideilor franceze. Se hotărî să se convoace o *Adunare națională*, aleasă

de popor, care să stabilească Constituția. Se alese un nou parlament, pe baza votului universal, în proporția de 1 deputat pentru 50.000 locuitori. Acest parlament constitui un guvern federal provizoriu, care să înlocuiască Dieta. Incercarea de a se da guvernul provizoriu regelui Prusiei căzu și se alese un „administrator al imperiului” în persoana arhiducelui austriac Ioan, care formă primul guvern imperial (Justiție, Interne, Afaceri Străine, Războiu, Finanțe, Comerț).

Parlamentul votează noua Constituție a Imperiului, adoptată de State la 28 Martie 1849. În urma unor lungi discuțiuni și a ostilității împotriva Austriei, se dă regelui Prusiei titlul de împărat al Germaniei. Austria se retrage din Confederație. Dar această Constituție nu fu niciodată aplicată, deoarece regele Prusiei, Frederic Wilhelm, refuză Coroana imperială, cerând să fie rugat de prinții germani s'o primească. Nu vroia s'o primească din mâinile parlamentului. Prinții nu-i împlinesc dorința. Situația rămâne neschimbată până în 1862, când ajunge la putere în Prusia, Bismarck. Politica lui Bismarck se formulă clară dela început. Adversar hotărât al parlamentarismului și libertăților, el va avea o atitudine dublă : în Prusia, va căuta să restrângă din ce în ce mai mult libertățile și să silească pe toată lumea la muncă și energie; în celelalte țări se va arăta foarte liberal. Conflictul va izbucni repede între el și Parlament; i se va refuza bugetul, Bismarck va governa fără buget votat; i se va refuza sporirea armatei, el va crea regimente noi fără votul Adunării. Când prezidentul adunării îl cheamă la ordine pe Bismarck, în urma unor scene violente, acesta-i replică net : „Puterea președintelui se oprește la banca miniștrilor”. Guvernul închise atunci *Landtagul*.

În schimb, cu țările celelalte, el avea o politică foarte conciliantă și foarte liberală, spre a câștiga simpatiile, în special ale Germaniei de Sud, în majoritate liberală.

Luptele continuă în Germania, divizată în două, *Confederația de Nord*, și *Confederația de Sud* (1867). Bismarck își dădu seama că înțelegerea între aceste două grupări nu se poate face decât prin arme. De aceea continuă să întărească Prusia și țările din Confederația de Nord. Țările din Confederația de Sud, văzând importanța luată de țările din Nord, încep să declare, rând pe rând, că pun forțele lor armate la dispoziția Confederației de Nord. Alcătuirea acestei Confederații se făcu pe bază

de tratat între diferiții prinți ai Statelor și regele Prusiei. Singură Constituția ei fu supusă aprobării poporului dată prin *Reichstag*, ales pe bază de sufragiu universal, în toate Statele Confederației.

Organele Confederației erau : un *praesidium*, aparținând regelui Prusiei, un Consiliu federal (*Bundesrath*), reprezentând guvernele Statelor și o adunare aleasă (*Reichstag*).

Unitatea germană, astfel stabilită în jurul Confederației de Nord, deveni un fapt definitiv în 1870, când izbucni războiul franco-german. Sudul urmă fără discuție și cu tot entuziasmul Confederația de Nord ; victoriile repurtate mări sentimentul național și întreaga Germanie ceru proclamarea Imperiului unitar. Sudul, în urma negocierilor duse de Bismarck, intră și el în Confederație (Bund), care, acum se numește *Reich*. Regele Prusiei fu proclamat Impărat în palatul dela Versailles (18 Ianuarie 1871) în prezența prinților germani.

121. — **Organizarea imperiului german.** — Imperiul se organizează sub forma unei puternice confederații, fiecare Stat păstrându-și independența și forma de organizare politică. Spre deosebire de confederația elvețiană, Statele nu sunt obligate să aibă o anumită organizare, ci pot avea formele politice cele mai diferite. În schimb Confederația, care se creiază, după principiile și expresia lui Bismarck, numai în aparență prin tratate, în realitate, în cele mai multe cazuri prin forță, avea nevoie, pentru a se putea menține, de un organism puternic.

Autoritatea federală era încredințată la trei organe : *Impăratul*, *Bundesrath*-ul și *Reichstag*-ul.

Impăratul. Pactul confederației recunoaște ca Impărat al Reichului pe regel Prusiei, prin succesiune la tron, în ordinea eredității. Atribuțiile lui sunt multiple : reprezintă Imperiul în relațiile externe, are drept de a declara războiu și încheia pace ; are dreptul de a convoca și proroga parlamentul federal ; promulgă legile imperiului și priveghează la executarea lor ; numește și revoacă funcționarii imperiului, având contrasemnarea *Cancelarului*.

Impăratul este nerăspunzător pentru actele sale ; el este ajutat în atribuțiile sale de Cancelar.

Cancelarul este președintele de drept al *Bundesrath*-ului ; este numit de Impărat și revocat tot de dânsul, după bunul său plac. Cancelarul impune *Bundesrath*-ului direcția lucrărilor și

servește de legătură între Impărat și Reichstag. El are aproape acelaș rol ca președintele de Consiliu în guvernul parlamentar.

Prin intermediul Cancelarului se adresează Bundesrath-ului comunicările cari vin dela Reichstag. Toate actele Impăratului sunt contrasemnate de dânsul, afară de măsurile militare.

Bundesrath-ul formează Consiliul federal al Imperiului, compus din 58 de reprezentanți ai Statelor confederate, delegați de guvernele fiecărui Stat. Hotărârile lor trebuie să fie conforme cu instrucțiunile date de guvernele respective ; ei nu pot vota fiecare în parte, ci toți delegații unui Stat, într'un singur fel, deoarece reprezintă Statul.

Fiecare Stat avea un număr deosebit de voturi, după importanța sa : Prusia, 17 ; Bavaria, 6 ; Saxonia și Württemberg, 4, etc. ; Totalul voturilor era însă 58. In afară de aceasta, Cancelarul imperiului, ca președinte, avea vot preponderent. Hegemonia Prusiei era definitiv asigurată.

Bundesrath-ul are un întreit caracter : legislativ, administrativ, judecătoresc.

a) *Administrativ*, pune în aplicare legile Imperiului, controlează modul cum sunt executate și dificultățile ce întâmpină ; poate să îndrepte aceste neajunsuri pe cale regulamentară. Controlează finanțele Imperiului ; numește membrii Curții de Conturi și ai Tribunalului suprem dela Leipzig (*Reichsgericht*). El poate decide dizolvarea Reichstag-ului ; adeziunea sa este necesară Impăratului în caz când declară războiu ; poate constrânge un Stat al imperiului la ascultare față de Reich.

b) *legislativ*, elaborează legile Imperiului. Deși dreptul de inițiativă aparține Reichstag-ului, în practică legile sunt pregătite de Cancelar și funcționarii Imperiului și adoptate de Bundesrath.

c) *judecătoresc*, rezolvă conflictele juridice dintre State ; servește de Curte Supremă în caz de denegare de dreptate din partea Curților Statelor. Tribunalul Imperiului dela Leipzig (*Reichsgericht*) judecă crimele de înaltă trădare contra Imperiului și a Impăratului și în anumite cazuri, un recurs special împotriva deciziilor Curților Statelor. Caracterul său însă este deosebit de al Tribunalului suprem elvețian și de al Curții Supreme din Statele-Unite, organe cari contribuie în cel mai înalt grad la menținerea și unitatea Statului federal.

Reichstag-ul este adevăratul Parlament al Imperiului.

Membrii săi se aleg prin vot universal direct. Un deputat reprezintă în termen mediu o sută de mii suflete. Dreptul de alegător se dobîndește la vârsta de 25 de ani.

Membrii Bundesrath-ului nu pot face parte din Reichstag; pot însă lua parte la desbateri, reprezentând părerea guvernului lor. Reichstag-ul nu se poate întruni separat de Bundesrath, pe când acesta poate.

Aceasta este noua organizare care se dă Confederației germane, Imperiului german, în 1871. El este departe încă de a fi un Stat federal; în fapt este însă un stat unitar, menținut prin autoritatea și forța Prusiei, impunându-i-se legile și organizația voită de Prusia. Treptat, treptat, prin autoritatea mereu crescândă a Prusiei, Bundesrath-ul, cu majoritate de două treimi, obligă Statele să-și modifice Constituția și să accepte legile interne preconizate de Prusia. Împăratul guverna ca un suveran absolut, servindu-se de Cancelarul său, care era cu totul independent de Reichstag. Votul de neîncredere nu-l putea înlătura.

Organizarea aceasta, cu mici reforme, în chestia socială, între ani 1872—1876 și 1884—1892, rămase neschimbată; o încercare de reformă electorală în 1906 dădu greș. Anul 1914 găsi Germania cu vechea organizare a lui Bismarck.

122. — Actuala organizare a Imperiului. — La 11 August 1919, poporul german, în urma marelui războiu, în dorința „de a reînoi și consolida Imperiul, în libertate și justiție” își dădu la Weimar, o nouă Constituție. Este de remarcat că această Constituție nu mai este opera tratatelor încheiate între diferitele State, ci opera colectivă a națiunii germane. Statele nu iau nici o parte la alcătuirea Constituției și nu-și dau nici măcar adeziunea lor ulterioară. Constituția federală impune acum Statelor componente să aibă Constituții cu regim democratic, cu vot universal, și să fie credincioase noii forme republicane a Reich-ului.

Competința Reich-ului este mărită foarte mult; i se dă dreptul *exclusiv* de a legifera în următoarele materii: relațiile cu străinătatea, regimul colonial, naționalitatea, libertatea de circulație, imigrația, emigrația și extrădarea; organizarea forței publice; sistemul monetar; regimul vamal; regimul poștelor, telegrafelor, telefoanelor (art. 6).

Reich-ul are deasemeni *dreptul* de a legifera în următo-

rele materii : dreptul civil, dreptul penal, procedura judecătorească și de execuție, regimul pașapoartelor și poliției străinilor, regimul presei, regimul sanitar, muncitoresc, protecția foștilor luptători, a văduvelor și orfanilor, dreptul de expropriere și o serie de alte materii de interes general (art. 7), enumerate atât de larg, încât cuprind toate domeniile în care puterea legiuitoare are cădere să se amestece. Reich-ul dobîndește astfel cel mai complet drept de legiferare. Faptul rezultă și din art. 12 din Constituție, care declară că Statele păstrează dreptul de a legifera pentru materiile care nu sunt date în căderea exclusivă a Reich-ului (art. 7), numai dacă Reich-ul nu exercită dreptul lui de legiferare. Asupra unor din aceste materii, chiar în cazul acesta, Reich-ul păstrează dreptul de *veto* „dacă binele colectivității întregi este în cauză”. Coroborate aceste dispoziții cu acele ale art. 8—11 din Constituție, care acordă cele mai depline drepturi de legiferare Reich-ului, se poate lesne constata că ne găsim în fața unei transpuneri legale a regimului creiat în 1871, când Prusia, prin intermediul Cancelarului, avea cel mai deplin drept de legiferare. Un singur lucru s'a schimbat numai : organul de legiferare.

Reich-ul apare acum ca un organism extrem de puternic ; concepția de Stat federal face un neașteptat progres. Legile Reich-ului au superioritate asupra legilor Statelor (art. 13). Se creiază o Inaltă Curte de justiție a Reich-ului, (*Staatsgerichtshof*), care să rezolve conflictele dintre legile Reich-ului și ale Statelor, mai mult chiar, se poate modifica hotarele Statelor prin revizuirea Constituției, sau când interesele Reich-ului o cer, sau când vrea populația, chiar printr'o singură lege ordinară (art. 18).

Deasemeni, din punct de vedere *administrativ*, Reich-ul își întinde puterile sale: supraveghează funcționarea administrației și aplicarea legilor în toate domeniile ce-i sunt rezervate legiferării sale ; are dreptul de a alcătui regulamente și instrucțiuni pentru aplicarea acestor legi. Guvernele Statelor, când execută legile Reich-ului, sunt obligate să îndrepte greșelile de execuție constatate de organele Reich-ului. Dacă ar exista neînțelegeri între guvernul Reich-ului și al unei țări, se poate seziza, de oricare din ele, Inalta Curte de Justiție.

În privința *justiției*, Reich-ul creiază o *justiție constituțională*, competentă de a examina constituționalitatea legilor în

toate Statele cari n'au o asemenea jurisdicție și de a cunoaște conflictele de drept public dintre Reich și țări. Aceste conflicte pot fi deduse în fața Inaltei Curți de una din părțile litigante. Deasemeni, se prevede creierea tribunalelor administrative, menite să cenzureze abuzul organelor administrative.

Organele de guvernare ale Reich-ului sunt : *Reichstag-ul*, *președintele Reich-ului* și *Reichsrath-ul*.

Reichstag-ul este adunarea națională a poporului german. Deputații sunt aleși pe baza sufragiului universal, egal, direct și secret, de alegători bărbați și femei având 25 de ani împliniți, pe bază de reprezentare proporțională. Alegerea se face pe termen de 4 ani. Președintele Reich-ului poate dizolva Reichstag-ul, o singură dată pentru acelaș motiv ; nouile alegeri trebuie să se facă în 60 de zile. Validarea alegerilor și stabilirea incompatibilităților și a nedemnităților este încredințată unui Tribunal electoral.

Reichstag-ul votează legile Reich-ului. Inițiativa legilor aparține guvernului Reich-ului și membrilor Reichstag-ului. Când legile sunt prezentate de guvern, ele trebuie să aibă în prealabil aprobarea Reichsrath-ului. In caz de neaprobare, guvernul poate depune proiectul, adăugând însă și opinia separată a Reichsrath-ului. La fel, dacă Reichsrath-ul votează un proiect de lege pe care guvernul nu-l aprobă, acesta este obligat să-l depună în Parlament, anexând și punctul său de vedere. Legile sunt promulgate de Președintele Reich-ului. Președintele Reich-ului are drept să supună legile votate *referendumului* popular (art. 73), în termen de o lună după ce i-au fost remise pentru promulgare.

Reichsrath-ul are drept de veto asupra legilor votate de Reichstag. In acest caz, Președintele Reich-ului supune legea votată unei noi deliberări a Reichstag-ului. Dreptul de veto trebuie exercitat în două săptămâni dela votarea legii. Dacă nici după a doua deliberare Reichsrath-ul nu cade de acord cu Reichstag-ul, președintele Reich-ului, poate, în termen de 3 luni, să facă apel la referendum. Dacă nu face, legea se consideră căzută. Dacă însă Reichstag-ul, în a doua deliberare, a adoptat legea cu majoritate de 2/3, Președintele este obligat, în termen de trei luni, s'o publice, sau să facă apel la popor. Dar și aici Constituantul a avut grijă să apere prestigiul și autoritatea Reichstag-ului, căci a venit și a declarat că decizia Reichstag-

ului nu poate fi anulată prin referendum decât dacă ia parte la vot majoritatea alegătorilor. Atribuțiile și autoritatea Reichstag-ului devin considerabile în noua organizare. Reichrath-ul primește un rol cu totul redus.

Președintele Reich-ului este ales de întreg poporul german pe 7 ani ; poate candida orice german dela vârsta de 35 de ani împliniți. Este interesantă formula jurământului pe care-l depune și care arată noua structură a Statului : „Jur să-mi consacru toate forțele mele pentru binele poporului german, să-i dezvolt prosperitatea și să-l feresc de orice pagubă, să observ Constituția și legile Reich-ului, să îndeplinesc conștiincios obligațiile mele, să fiu drept față de toți”. Nici o urmă a vechii Confederații nu mai apare ; ideia Statului unitar reese pe deaîntregul. Președintele Reich-ului poate fi destituit printr'un plebiscit, în urma propunerii Reichstag-ului, luată cu majoritate de două treimi. Din momentul deciziei Reichstag-ului, atribuțiile sale încetează ; dacă plebiscitul e favorabil președintelui, acesta e considerat reales, iar Reichstag-ul dizolvat.

Președintele reprezintă Statul în relațiile externe ; pacea și războiul nu pot fi declarate decât în baza unei legi a Reich-ului ; poate însă încheia tratate și convenții internaționale ; aprobarea Reichstag-ului nu-i cerută în acest caz decât în materiile date în competența sa legislativă ; Președintele numește și revocă pe funcționarii Reich-ului ; este comandantul suprem al armatei Reich-ului ; poate constrânge pe cale armată un Stat să respecte Constituția și legile Reich-ului ; în caz de pericol grav poate suspenda garanțiile constituționale privitoare la libertatea individuală. El trebuie să aducă imediat aceste măsuri la cunoștința Reichstag-ului. Toate actele președintelui trebuie să fie contrasmenate de Cancelar (primul ministru) sau de ministrul respectiv. Președintele numește și revocă pe Cancelar și pe miniștri. Toți aceștia trebuie să se bucure de încrederea Reichstag-ului. Ideia guvernului parlamentar este primită pe deaîntregul de noua Constituție (art. 54). Mai mult decât atât, această idee devine o realitate, căci se transpune în formă de lege un principiu care stă la baza regimului parlamentar, acel al încrederii parlamentare. Acest principiu se aplică în Statele cu regim parlamentar înaintat în baza tradiției ; el devine în Germania principiu constituțional.

Reichsrath-ul este organul de participare a țărilor ger-

mane la legiferarea și administrarea Reich-ului. Țările sunt reprezentate prin delegați, membri ai guvernelor lor. Reichsrath-ul este convocat de guvernul Reich-ului numai dacă a treia parte din membrii săi o cer. Reichsrath-ul e prezidat de unul din membrii guvernului Reich-ului. Miniștrii Reich-ului sunt datori să țină în curent Reichsrath-ul de modul cum conduc afacerile Reich-ului.

Este lesne de observat rolul extrem de mic care i-a rămas acestui Consiliu al Reich-ului. Este o simplă amintire a vechilor Diete, menținut, desigur, numai spre a face să se respecte amorul propriu al Statelor ; el n'are nimic din autoritatea și importanța Senatului american.

Evoluția Statului german a făcut progrese uriașe și a ajuns să se conformeze ritmului vremii ; instituirea guvernului parlamentar, bazat pe un deosebit de interesant sistem electoral pe deoparte și tendința unității Statului german, depășind limitele unui Stat federal și creind un Stat unitar național, de-altă parte, sunt opera adunării din Weimar, consacrată în Constituția inspirată și redactată de prof. *Preuss*. Evoluția Confederației Statelor germane și-a urmat mersul ei natural către Statul unitar, adoptând forma intermediară a Statului federal. Ideia de revanșă, care încolțește în sufletul poporului german, va duce în mod firesc la dispariția tuturor urmelor de confederație și la creierea și în formă — în fapt el este împlinit de mult — a Statului unitar german.

C. — Statele Unite ale Americii de Nord.

123.—Evoluția istorică.—La sfârșitul secolului XVI-lea, în urma rupturii dintre Anglia și Spania, care până atunci deținea aproape monopolul descoperirii de ținuturi noi și era singura care avea colonii, Anglia începe și dânsa cercetarea ținuturilor noi și creierea de colonii. La începutul secolului XVII-lea Englezii se stabilesc în Terra-Nuova ; de aci, colonizarea lor se întinde repede în Nordul continentului american. Beneficiile comerciale rezultate din exploatarea acestor ținuturi virgine, îi determină să dea o mare extensiune descoperirii de țări noi. Dar mai era și un alt motiv : Anglia, scăpată de luptele religi-

oase și certurile politice din secolul XVI-lea, unită cu Scoția, dorea acum să câștige hegemonia mărilor ; intră în luptă cu Spania, care o deținuse până atunci și cu care fusese aliată ; intră în luptă cu Franța și cu Olanda, carea avea colonii și reușește, rând pe rând, să le învingă și să le smulgă coloniile. Franței îi luă insulele Antile și Canada, Olandei insula Sf. Elena, care deveni bază navală ; deasemeni, în timpul războiului de secesiune îi ia Spaniei, cu concursul Olandei, Gibraltarul (1713), unde instalează o nouă bază navală și devine stăpâna Mediteranei.

Instalarea Englezilor în aceste colonii se făcea, la început, numai din motive economice ; coloniile procurau industriei și flotei engleze materii prime, care, transformate apoi în manufacturi, erau desfăcute în condiții excelente pe piețele nouilor colonii ; comerțul englez ia o dezvoltare imensă. Englezii, intrând la început ca simpli ocupanți, se gândesc să-și asigure hegemonia economică asupra acestor colonii. Le aplică un regim economic special, *pactul colonial*, care se aplica dealtfel tuturor coloniilor în acel timp (sec. XVII și XVIII). Prin acest pact, anumite produse coloniale, zahărul, tutunul, scorțișoara, bumbacul brut, nu puteau fi exportate decât pe piețele engleze (1660). Cu timpul, lista acestor produse se mări, Anglia rezervându-și monopolul cumpărării. Pactul colonial merse și mai departe însă : obligă coloniile să-și transporte mărfurile lor numai pe vase engleze ; e ceiace s'a numit monopolul pavilionului englez¹²). Deasemeni, se interzicea coloniilor înființarea acelor industrii cari existau în metropolă, desigur, pentru a favoriza producția Angliei. Un puternic regim vamal se institue, regim care va deveni în curând, din cauza numeroaselor contrabande, mai mult un regim de formă.

Odată cu instalarea dominației economice, Englezii, respectuoși totuși de felul de viață politică din colonii, pentru că, deocamdată, aceasta nu-i interesa, încep, încetul cu încetul, să-și impună instituțiilor lor de conducere. Oricare ar fi fost felul coloniilor, — colonii ale Coroanei, Colonii pe bază de chartă sau colonii de proprietar — toate se bucurau de oarecare libertate

12) Pasquet — *Histoire politique et sociale du peuple américain*. Paris, 1924, t. I, p. 227.

și de menținerea instituțiilor locale existente. Regimul acesta era următorul : colonia era condusă de un Guvernator, ales în coloniile constituite pe bază de chartă¹³), numit de proprietar cu aprobarea Regelui, în coloniile de proprietar¹⁴) și numit de Rege în cele opt colonii ale Coroanei¹⁵). Guvernatorul era asistat de un Consiliu, numit de Rege sau de proprietar în coloniile de Coroană sau de proprietar, ales în coloniile de chartă. Acest consiliu servea de Cameră Inaltă în parlamentul colonial și exercita jurisdicția de apel în colonie¹⁶). Alături de acest consiliu întâl-nim existența unei a doua Camere, aleasă pe bază de sufragiu foarte restrâns.

Legislatura colonială însă, din cauza intereselor Angliei, nu era liberă. Parlamentul Coloniei trebuia să supună aprecierii guvernatorului legile votate. Afară de coloniile pe bază de chartă, acesta avea dreptul de *veto*, pentru motive de oportunitate sau de ilegalitate, în raport cu dispozițiile imperiale. Când guvernatorul, din motive de politică locală, nu exercita acest drept, el trecea asupra Regelui. În coloniile de chartă, guvernatorul putea exercita dreptul de *veto*, însă deciziunea era deferită Consiliului privat (*Privy Council*) dela Londra.

Dar coloniile reușiră de timpuriu să restrângă întrucâtva acest drept arbitrar al Guvernatorului ; de altminteri, în toate cazurile, aceștia procedau cu deosebită prudență. Exemplul libertăților din Anglia pătrunde și în colonii, în special prin refugiații politici din Europa ; parlamentele coloniale reușesc să se apere de atotputernicia guvernatorului prin refuzul bugetului sau prin spri-marea salariului său.

Cu toată această autonomie, coloniile sufereau de strânsa dependență cu metropola, în special din punct de vedere econo-

13) Două colonii din America de Nord, *Connecticut* și *Rhode-Islande*, din cauza rezistenței locuitorilor, devin colonii ale Angliei pe baza unei *charte*, dată de monarh și prin care dobîndiau un drept propriu de legiferare, în limitele stabilite de chartă. Guvernatorul era însărcinat cu supravegherea respectării acestei charte; legile socotite de el contrare erau deferite judecății lui *Privy Council* din Londra. Aplicarea lor era suspendată până la pronunțarea acestei instituții.

14) Maryland și Pennsylvania-Delaware.

15) Carolina de Nord, Carolina de Sud, Georgia, Massachusetts, New-Hampshire, New-Jersey, New-York, Virginia.

16) Vezi Pasquet — *op. cit.*, t. I, p. 220. Vezi și J. Magnau de Bornier *L'empire britannique*, 1930.

mic. Influența ideilor franceze pătrunde puternic și cu toată sinceritatea în colonii; coloniștii adoptă aceste idei, mai ales că știu că Franța nu mai are nici un interes în colonii, dela pierderea Canadei. Sub influența acestor idei, 13 colonii se revoltă în 1774 și refuză să plătească un impozit stabilit de metropolă fără asentimentul lor (*no taxation without representation*). Este începutul independenței Statelor-Unite. Este manifestarea ideii de libertate care era înrădăcinată în sufletul coloniștilor. „Din epoca când Puritanii se instalară pe cele dintâi pământuri de colonizare în Noua Anglie, o arzătoare pasiune pentru libertate susținea curajul tuturor, pasiune foarte puternică chiar printre Irlandezii din Virginia (Scoția irlandeză) din Caroline și din Pensilvania, care veniseră în America pentru a se sustrage opresiunii Ulsterului. Intensificată prin lunga luptă contra Regelui George III, această dragoste de libertate se desfășură cu atât mai mult cu cât poporul crezu că odată cu libertatea îi va veni tot felul de alte satisfacții. În timpul războiului Independenței, cei cu păreri conservatoare, anatemiați și tratați de dușmani ai libertății, trebuiră să se resemneze la tăcere sau la fugă. Victoria poporului asupra puterii arbitrare glorifica în acelaș timp libertatea și poporul”¹⁷⁾.

Aceste idei, într'un mediu îndeajuns pregătit, duc la proclamarea independenței celor 13 State-Unite ale Americii (1776, Iulie 4). Doui ani mai târziu, Statele revoltate împreună, alcătuiesc un pact de confederație și de perpetuă unire (9 Iulie 1778) care va intra în vigoare cu începere din 1781.

Pactul, făcut de altfel din necesitatea unității acestor State în războiul cu metropola (1776—1783) prevedea independența Statelor asociate. *Congresului*, adică consiliului de delegați ai Statelor, i se atribue numai dreptul de războiu și pace, dreptul de legație și de a reprezenta Confederația. Confederația nu avea un organ central executiv: e o ligă de apărare și ajutor, după sistemul ligelor germane; Congresul are aceiași autoritate ca și Dieta germanică, care ajunsese obiectul de glumă al Europei. Nimeni nu lua în serios acest nou organism. Dificultățile lui de funcționare apărură în special după terminarea războiului cu Anglia.

17) J. Bryce: *Les démocraties modernes*, t. II, p. 13.

128. — *Constituția din 1787.* — Toate aceste neajunsuri repercutate mai ales asupra comerțului, care forma viața acestor State, determinară o mișcare în favoarea revizuirii Pactului și strângerii relațiilor dintre State, prin creierea unui organ central autoritar. Delegați ai mai multor State, întruniți în 1786 la Annapolis, în vederea reorganizării comerțului, ajung la concluzia că este necesară convocarea unei constituante pentru a se consolida Confederația. Congresul primi propunerea ; Statele, 11 numai, trimiseră delegați la Filadelfia, și în 1787 se semnă o noua convenție, care fu supusă apoi ratificării parlamentelor fiecărui Stat. Noua Constituție intră în vigoare în 1789. Preambulul ei se exprimă astfel : „Noi, poporul Statelor-Unite, doritor de a forma o Uniune mai perfectă, de a stabili justiția, de a asigura liniștea internă, de a lua măsuri de apărare comună, de a desvolta bună starea generală și de a asigura binefacerile libertății, pentru noi și urmașii noștri, decretăm și stabilim această Constituție pentru Statele-Unite ale Americii”. Tot în acelaș an aderă la dânsa Carolina de Nord, iar în 1790 Rhode Island, cele două State care nu trimiseseră delegați în constituantă. Ea este considerată de Bryce „prin textul ei rigid, prin respectul ce-l inspiră, prin adaptarea ei sufletului popular, instrumentul cel mai legal de contenire și conducere a unui guvern”.

125.—*Organizarea Statului federal.*—Noua organizare a Statelor-Unite este în totul aceea a unui Stat federal. Cele 13 State inițiale, alcătuiesc acum un singur Stat, cu o puternică structură și organe centrale de conducere. Legătura dintre State e făcută pe baza unei Constituții, care, deși primește prin convenție adeziunea Statelor, este supusă însă ratificării legislaturii fiecărui Stat. Deși Statele își păstrează organele lor legislative proprii și o destul de însemnată independență, totuși creiază organe comune cari sunt de natură să înfăptuiască repede transformarea confederației într'un Stat federal. Aceste organe sunt : *președintele republicei, Parlamentul și Justiția federală.*

Președintele era ales la început de un grup de electori, desemnați de fiecare Stat, egali în număr cu reprezentanții Statului în cele două Camere ale Parlamentului ; fapt care acordă președintelui o mare independență față de Senat. Cu timpul însă, numirea electorilor este lăsată Adunărilor populare ale fiecărui Stat (1868). Alegerea se face pe 4 ani, cu puțință de a fi reales ;

în practică însă nimeni n'a mai fost reales din timpul lui Washington. Președintele are drepturi foarte mari, aproape dictatoriale ; el guvernează ajutat de miniștri, persoane de încredere numite de dânsul, care dau socoteală înaintea Senatului de activitatea lor.

Parlamentul, numit *Congres* e format din două adunări : Camera reprezentanților, aleasă prin vot universal și direct și Senatul, compus din senatori aleși, câte doi de fiecare Stat, pe o perioadă de șase ani, o treime reînnoindu-se la fiecare doi ani. Până la 1913 senatorii erau aleși de corpurile legiuitoare ale fiecărui Stat ; dela acea dată, alegerea se face de Statul întreg, prin vot universal direct.

Camera reprezentanților votează legile de interes federal, întocmai ca și orice legislatură. Atribuțiile Senatului sunt însă deosebit de importante și ele au crescut mereu, astfel încât Senatul a devenit azi o a doua Cameră a Statului federal sau o Cameră Înaltă.

El are în cădere sa dreptul să :

- a) aprobe tratatele încheiate de Președinte ;
- b) confirmă sau respinge numirile funcționarilor federali, făcute de Președinte ;
- c) se constituie în Curte Înaltă de justiție pentru a judeca pe funcționarii publici — Președinte, miniștri, judecători federali — trimiși în judecata sa de Camera reprezentanților ; pentru condamnare se cere o majoritate de două treimi din senatori.

Dela 1894 ședințele Senatului sunt publice ; el ia o importantă parte la activitatea legislativă, înstituind, încă din 1816, comisii legislative. Membrii Senatului își iau cu timpul libertatea să voteze nu după instrucțiunile primite dela Stat, ci după conștiința lor ; sistemul acesta este mult superior sistemului federal german, în care membrii Reichsrath-ului trebuie să voteze după instrucțiunile primite dela Statele respective ; în schimb atribuțiile Senatului american sunt mult mai importante decât ale Consiliului Imperiului.

Justiția federală constituie suportul întregului Stat federal. Căci federalismul, după expresia lui Dicey, este sinonim cu *legalismul*. „Este clar că, într'o Confederație ca aceia a Statelor-

Unite, tribunalele devin pivotul pe care alternează organizările constituționale ale țării. Suveranitatea rezidă într'un corp care-și exercită rar autoritatea sa și n'are — pentru a mă exprima astfel — decât o existență potențială ; o legislatură oarecare a unei țări nu-i altceva decât un corp legislativ subordonat, care nu poate face, în sensul cel mai strict, decât *bye-laws* ; puterile executivului sunt și dănele limitate de Constituție ; ori, interpreții Constituției sunt judecătorii. Prin urmare, puterea judecătorească poate și trebuie să determine limitele autorității guvernului și a legislaturii ; decizia sa este fără apel. Rezultă că judecătorii sunt nu numai păzitorii dar și, la un moment dat, stăpânii Constituției" ¹⁸⁾.

Constituția Statelor-Unite a creat o Curte supermă federală, care are însărcinarea de a vedea dacă legile Statelor nu vin în contradicere cu Constituția federală și cu legile federale ; deasemeni, examinează legile federale în raport cu Constituția federală. Este singurul mecanism care face să funcționeze în mod normal un Stat federal. „Orice act al Congresului, spune cancelarul Kent, orice act al legislaturilor de Stat, orice parte a Constituției unui Stat, contrarii Constituției Statelor-Unite, sunt necesarmente nule" ¹⁹⁾. Vezi această chestie tratată mai jos la cap. *Supremația Constituției*.

Din această cauză, teritoriul Statelor-Unite s'a mărit neîncetat ; în locul celor 13 State, avem azi 48 ; Statele-Unite au devenit o putere formidabilă. Adeziunea nouilor State s'a făcut în chipul următor : teritoriile care voiau să se alipească erau luate întâi sub protecțiunea Congresului ; își făceau stagiul spre a fi capabile să primească regimul și libertățile Statelor-Unite. Aceste teritorii erau *incorporate* sau *neincorporate*. Și unora și altora li se asigură drepturile garantate cetățenilor prin Constituție. Diferența este că în teritoriile neincorporate Congresul poate legifera fără a fi ținut să respecte în ordinea politică pozițiile Constituției. El trebuie s'o facă numai în ordinea politico-economică.

Organizarea aceasta, cu înverșunare apărută de justiție, a creat dintr'o serie de colonii dispartate, un Stat federal, cel

18) A. V. Dicey: *Op. cit.*, p. 155.

19) Kent: *Commentaries*, I, p. 314 (12-e ed.), p. 449.

mai bine organizat. O naționalitate și un puternic spirit federal apărură îndată ²⁰⁾.

D. — Marele imperiu britanic.

126.—Formațiunea sa.—Restul coloniilor engleze, după revolta celor treisprezece State ale Americii, au continuat să rămână mai departe, alipite Angliei, formând un Stat unitar, cunoscut sub numele de Marele Imperiu Britanic. În 1778, spre a preveni revolta pe care guvernul englez o prevedea, se votă *Taxation of Colonies Act*, prin care se declara că nici un impozit sau taxă în colonii nu se va mai vota de parlamentul britanic. Cu toate acestea, nu s'a putut împiedeca ruptura unei însemnate părți din domeniul său colonial. Atunci, atenția Angliei se îndreptă în alte direcții, spre a recâștiga ceiace pierduse. Din 1788 începe colonizarea în Australia, întâi prin deportarea deținuților. Clima și pământul, favorabile condițiilor de viață din Europa, populă repede această regiune cu exilați politici și cu coloni europeni. În urma luptelor cu Franța, Anglia dobîndi Ceylan și Capul Bunei Speranțe dela Olandezi (1810, și se instală puternic în Africa de Sud și în Natal. Noua Zelandă este ocupată în 1840. Și mărirea Imperiului continuă.

Toate aceste țări noi, cari intrau sub dominația sa, erau supuse aceluia *Common law* englez, asigurând, în aparență numai, populației o serie de garanții și libertăți.

Ideile de libertate care pătrundeau și în *Dominionurile* ²⁰⁾

20) „Dragostei de libertate se adăuga la fiecare colon o mare încredere în independența personală, dar această concepție despre forța individualismului nu excludea asociația în acțiune. Cetățenii întrețineau acest sentiment de ajutor reciproc în întrunirile care se țineau în orașe sau în anumite localități din regiunile colonizate; toți rămăneau totuși dușmani ai supravegherei și al celui mai mic control oficial asupra persoanelor. La cei mai mulți, aceste tendințe nu aduceau nici o atingere respectului legii, nici sentimentului cel aveau despre valoarea ordinii publice”. (J. Bryce — *op. cit.*, t. II, p. 13).

20) Cuvântul „Dominion” care vine dela latinescul *dominium* și *dominatio*, are un îndoit înțeles :

a) într'un prim sens, foarte larg, cuprindea toate coloniile, năvile și bunurile care se găseau sub supunerea Regelui Angliei;

engleze ridicară de timpuriu numeroase nemulțumiri împotriva stăpânirii engleze. Proclamarea independenței Americii contribuie și mai mult la creierea unei stări de spirit particulare în restul coloniilor; Irlandezii catolici, persecutați în urma actului dela 1800, se refugiară în colonii și aduc cu dânsii ura împotriva Angliei și setea de libertate. În fruntea nemulțumirilor se găsea Canada franceză, îmbibată de ideile liberale ale Franței care, deprinsă să trăiască sub imperiul *cutumei de Paris*, nu se putea împăca de loc cu noua viață instaurată de *Common law*. La 1791 Canada se împărți în două, Sudul francez și Nordul englez. Sudul primea instituții liberale, cu un regim reprezentativ. Aceste mici reforme nu făcură să dispară nemulțumirile; în 1838 guvernul britanic trimise pe lord Durham să ancheteze cauzele nemulțumirilor din Canada. Raportul său, depus în 1839, poate fi considerat ca data nașterii celui de-al doilea Imperiu britanic; el propunea să se acorde în Canada o îndreptare a situației nenorocite din colonie. Guvernul primi propunerea pentru Canada; în mai puțin de 50 de ani trebui să acorde aceleași drepturi majorității coloniilor sale. Coloniile de populație albă sunt dominate, în a doua jumătate a sec. XIX-lea, de un puternic curent spre autonomie. În acelaș timp însă se începe și o puternică mișcare de concentrare a coloniilor. Canada, dela 1867—1905²¹⁾; *Commonwealth*-ul Australiei în 1900; Uniunea Africei de Sud în 1903. Se creiază deci la începutul secolului actual o serie de colonii federate, guvernate de regim parlamentar, de ceiace Englezii numesc *self governing colonies*.

Evoluția acestor colonii se urmă repede pe linia trasată de lord Durham până'n 1914. Autonomia lor merge crescând

b) într'un al doilea sens, din 1867 în urma lui *British North America Act*, cuvântul *Dominion* servi ca să desemneze în mod oficial Canada; cum actul acesta dădea Canadei o situație privilegiată, noțiunea *Dominion* reprezintă o colonie privilegiată, bucurându-se de aceleași drepturi ca și Canada.

21) Primul act de federalizare al Canadei este *British North America Act* (1867), prin care cele două provincii *Ontario* și *Quebec*, împreună cu *Noua Scoție* și *Noul Brunswick* formau *Dominionul Canadei*, alcătuint un Stat federal. Puterea executivă este exercitată de Coroană, reprezentată prin guvernatorul general; comanda armatei îi aparține tot acesteia și o exercită prin intermediul unui ofițer englez până în 1904. Parlamentul e compus din Senat și Camera Comunelor. Senatorii sunt numiți pe viață de guvernator; deputații sunt aleși pe bază de reprezentare proporțională; magistrații sunt numiți de guvernator.

din ce în ce ; singură politica externă rămâne deplină în mâinile guvernului englez. Odată cu această evoluție spre autonomie se creiază în colonii un spirit de independență politică și o idee națională, care va aduce însemnate modificări în structura Imperiului britanic.

127. — Situația actuală a Dominionurilor. — Războiul din 1914 a avut darul să strângă relațiile între metropolă și Dominionuri, dar în același timp să aducă și independența lor. Marea Britanie declară războiul în numele întregului Imperiu, fără să consulte pe nici una din coloniile ei ; o făcea pentru că era în drept, deoarece avea, în mod necontestat, conducerea afacerilor străine. Dominionurile și coloniile se asociază cu entuziasm la acțiunea metropolei și hotărăsc de buna lor voie contribuția lor. Anglia n'a cerut sau n'a impus cea mai mică sarcină în colonii. Pe măsură însă ce războiul avansa, Dominionurile își dau seama că ele reprezintă o mare forță în organizarea Imperiului. Guvernele Dominionurilor încep să fie consultate de guvernul britanic. Cu toate că trupele Dominionurilor sunt puse sub controlul direct al guvernului imperial, totuși, guvernul canadian încearcă în 1916, un control asupra trupelor sale și se creiază la Londra un „Minister al forțelor militare de peste Ocean”, compus dintr'un ministru și un stat-major, recunoscut în urmă de Consiliul de miniștri britanic. Primii miniștri ai Australiei și Uniunii Africe de Sud, Mr. Hughes și G-I Smuts, vin la Londra să stabilească o colaborare mai strânsă între metropolă și Dominionuri. Primii miniștri ai Dominionurilor sunt invitați oficial să ia parte la *Consiliul de război* pentru a discuta condițiile de continuare a războiului și de pregătire a păcii. În curând, acest Consiliu va fi prezidat de Primul-ministru al Angliei ; el va fi *primus inter pares*. Se ia obiceiul ca primii-miniștri ai Dominionurilor să comunice direct cu primul-ministru britanic, în chestiuni urgente și se discută chiar viitoarea organizare constituțională a imperiului. Dela începutul războiului și până în 1918, când trebuia să se închee pacea, se produce în spiritul coloniilor și în practica pe care o întrebunțează cu metropola o schimbare enormă ²²⁾. Dar această evoluție trebuia consacrată și în drept.

22) A se vedea această evoluție foarte bine descrisă în lucrarea d-lui J. Maqnan de Bornier.

Incheerea păcii dădu acest prilej. În adevăr, când președintele Wilson formulează instrucțiunile ce trebuiau date delegaților americani la Conferința de pace, el le comunică imediat guvernului britanic, pentru a avea în prealabil adeziunea sa. Lloyd George, șeful guvernului britanic, răspunde președintelui fără a consulta și guvernele Dominionurilor, așa cum se stabilise în Consiliile imperiale de războiu din 1917 și 1918. Hughes, primul-ministru al Australiei²³⁾, care se găsea la Londra, guvernul Uniunii Africii de Sud, reprezentat prin g-l Smuts și guvernul Canadei, prin Sir Robert Borden, protestează atunci împotriva acestei situații ; chestia participării la Conferința de pace se pune netă. Aliații stabilise încă din 1918 numărul delegaților participanți la conferință. Fiecare putere trebuia să fie reprezentată prin 5 delegați. Lloyd George constituise de mult chiar delegația britanică cu Bonar Law, *leaderul* coaliției guvernamentale în Camera Comunelor, Balfour, ministrul afacerilor străine, Barnes, reprezentantul lui *Labour Party* și un delegat al Dominionurilor sau al Indiei, care se va schimba din ședință în ședință, după cum va veni în discuție afacerile Statului respectiv. Acest aranjament n'a putut să fie menținut și Lloyd George a fost nevoit să intervină pe lângă celelalte puteri spre a primi ca fiecare Dominion să-și aibă delegația sa. La începutul lui 1919 se hotărăște ca marile puteri să fie reprezentate prin 5 delegați, iar Dominionurile și celelalte State, prin trei, doi, sau un delegat, după importanța Statului. Chiar India, care se găsea sub dominația guvernului britanic, trimite delegați la Conferință. Unitatea Imperiului britanic era serios atinsă. Delegații Dominionurilor erau acum pe picior de egalitate cu acei ai Mării Britanii. Când Lloyd George era reținut la Paris, în Consiliul de zece, Anglia era reprezentată prin Balfour și Sir Robert Borden, primul ministru al Canadei ; tot acesta înlocuște pe primul-ministru britanic la Conferința de pace. Dominionurile pretind și mai mult ; ele vor să iscălească tratatul de pace ; delegații lor să semneze în numele Regelui Angliei, dar pentru fiecare Stat în parte, iar Parlamentele lor să ratifice în urmă tratatele. Deși această cerere nu le-a fost

23) Istoria evoluției constituționale a Australiei este admirabil schițată de Arthur W. Jose în *Histoire de l'Australie*, 1930.

admisă în întregime, totuși ele participă la semnarea tratatelor prin delegați numiți de Rege, care semnează în numele Marelui Britanii, ca delegați ai Dominionurilor respective. Prin semnarea pactului Societății Națiunilor, Dominionurile devin membre fondatoare ale acestei Societăți, pe picior de egalitate cu Anglia. O mare transformare se înfăptui în constituirea Imperiului britanic ; Dominionurile și țările sub strânsa supraveghere a guvernului britanic dădură un serios ajutor în războiu ; în schimb ele își cuceriră importante prerogative constituționale, care merg până la independența lor. Participarea la Conferința de pace și semnarea tratatelor e cel dintâi act.

Chiar *Imperiul Indiilor*, care avea o situație cu totul diferită de a Dominionurilor, fiind administrat ca o Colonie a Coroanei, dobîndește o serie importantă de reforme. O populație de peste trei sute milioane de oameni, bucurându-se de o veche civilizație, deosebită de a Europei, dar totuși existentă, nu mai putea fi ținută în situația dinainte de războiu, fără guvern reprezentativ cel puțin. Deaceia, în plin războiu, pentru a recompensa loialitatea Indienilor, guvernul se gândește la reformele de adus și în Mai 1919, relațiile metropolei cu India sunt condensate într'un *Bill* care este adoptat de Parlamentul englez și devine lege la sfârșitul aceluiaș an sub numele de *Government of India (Reforms) act*.

Pe baza acestui act Imperiul Indiilor dobîndește o Constituție federală, bazată pe autonomia provinciilor, având un guvern general pentru afacerile comune. Se acordă poporului indian dreptul de a participa la controlul guvernului prin alegerea adunărilor legislative ; dreptul de vot este organizat pe baza unui cens restrâns, de trei categorii. Noile organe sunt : un parlament general bicameral și în fiecare provincie o Adunare legislativă. 5/7 din membrii acestor adunări sunt aleși, afară de membrii Consiliului de Stat, care formează Camera Inaltă a Parlamentului indian, unde numărul aleșilor este de 3/5. Restul membrilor sunt numiți de guvernatorul general, vice-rege al Indiilor. Guvernul parlamentar este numai în parte instituit, căci atât în provincii, cât și în guvernul general, numai unii miniștri, pentru afacerile mai puțin importante, sunt supuși controlului parlamentelor ; când aceștia nu se mai bucură de încrederea adunării, trebuie să se retragă și guvernatorul numește alții ; restul miniștrilor, cari dețin departamentele importante

(finanțe, apărare națională, interne) nu sunt supuși decât controlului guvernatorului care i-a numit. Aceasta este situația pentru Indiile britanice ; în afară de astea mai sunt vre-o 700 State indigene, locuite de vre-o 72 milioane suflete, care sunt State protejate britanice, care, în fapt, sunt într'o strânsă dependență de guvernul britanic. În 1921 se creiază o *Cameră a Prinților*, în care fiecare Stat era reprezentat și care avea drept scop să colaboreze cu guvernul general al Indiilor britanice la rezolvirea afacerilor de interes comun. Deși mulți prinți nu socotesc de demnitatea lor să trimită reprezentanți în această Cameră, preferind menținerea relațiilor directe cu guvernul britanic, reprezentat prin vice-regele Indiilor, totuși, această instituție a deșteptat la Indieni ideea de unitate politică, întocmai cum Dietele Confederațiilor au creat spiritul federal.

Deși actul din 1919 a fost făcut pe termen de 10 ani, nemulțumirile naționaliștilor indieni se manifestară curând în Parlamentul dela Delhi sau în turburări sângeroase. Conferințele imperiale din 1921 și 1922, discută această chestie, deosemeni și conferința din 1926. În anul 1927 se numește o comisie de anchetă pentru Indii, în vederea reorganizării constituționale. Deoarece comisia nu avea nici un indian, nemulțumește pe naționaliști. Ideea de neîncredere în Anglia și necesitatea independenței Indiei apare deslușit. Mișcările revoluționare de azi, conduse de *Gandhi*, duc în mod firesc spre independența Indiei.

Mișcarea de independență a tuturor Dominionurilor și coloniilor engleze s'a accentuat tot mai mult în ultimii ani. Conferințele imperiale care au avut loc și în special raportul Balfour din 1926 au creat o situație constituțională particulară greu de definit, între Anglia și Dominionurile sale cel puțin. Acestea toate dobîndesc un *statut* constituțional, concedat bine înțeles de Regele Angliei, cucerit în fapt de tendințele de independență ale acestor State.

Azi relațiile dintre Anglia și Dominionuri se pot astfel rezuma :

a) Din punct de vedere *executiv*, guvernatorul general pierde toate atribuțiile pe care le avea; devine reprezentantul Coroanei în Dominion și are aceleași atribuții pe care le are Regele Angliei față de guvernul englez. Guvernatorul nu mai este intermediarul prin care se făcea comunicările între Dominion și metropolă ; acestea se fac dela guvern la guvern, prin inter-

mediul secretarului de Stat pentru Dominionuri, dela Londra. In Canada, guvernatorul e numit după propunerea guvernului canadian ; decretul de numire e contrasemnat de primul-ministru al acestui Dominion.

b) din punct de vedere *legislativ* Parlamentul din Westminster nu poate legifera pentru Dominionuri fără consimțământul acestora ; guvernul britanic păstrează însă dreptul de veto pentru legile votate de parlamentele Dominionurilor.

c) din punct de vedere *judiciar*, justiția supremă a Imperiului britanic, *Privy Council* dela Londra, rămâne și mai departe instanță de suprem apel pentru Dominionuri, însă neobligatorie ; apelul la acest înalt for trebuie să fie stabilit în fiecare caz printr'o lege a Dominionurilor. Instituția care, prin unitatea ei de jurisdicție, menținuse unitatea politică a Imperiului, pierde considerabil din importanță.

Repedea evoluție înfăptuită de Dominionuri și marile transformări în viața constituțională a coloniilor au făcut ca forma internă a imperiului britanic să se schimbe considerabil. Anglia păstrează azi o formă de organizare care corespundea cu situația ei de-acum un secol. La adăpostul acestei forme s'au operat transformări atât de considerabile încât Imperiul de altă dată este de nerecunoscut. Un prim-ministru britanic, Sir Henry Campbell-Bannermann, vorbind de această evoluție spunea : „Suntem legați de vechile noastre tradiții ; dar legătura noastră cu trecutul nu ne împiedică să adoptăm ideile cele mai noi. Iată Cetatea Londrei : un Lord-Maire în robă tronează ca în Evul-Mediu ; totuși, Cetatea Londrei este unul din centrele cele mai democratice ale lumii... Când facem o Revoluție, nu ne distrugem casa, îi păstrăm cu grijă fațada și îndărătul ei reconstruim o casă nouă”²³).

Azi nu se poate spune cu precizie care-i natura raporturilor interne între diferitele State ale Imperiului. Ea variază după statutele sau normele de organizare diferite acordate Dominionurilor sau Coloniilor. Nici una din formele de State studiate de noi nu se pot adapta Imperiului britanic, denumit de publicisții englezi, tocmai din această cauză, cu un nume

23) Citat de A. de Fleuriau, ambasadorul Franței la Londra, în prefața lucrării d-lui J. Magnan de Bornier.

străvechi *Commonwealth* ²⁴⁾. Anglia se încapățânează să mențină o fațadă care nu mai corespunde de mult realității. Incontestabil, nu se poate tăgădui că între metropolă și Dominionuri sunt încă puternice legături ; că un spirit imperial destul de puternic întărește aceste legături ; ceea ce lipsește însă este un guvern central puternic, care să coordoneze și să unifice activitatea Statelor confederate, a Dominionurilor în prim rând. Marele Imperiu britanic, *British Commonwealth of Nations* de azi, evoluează repede spre alcătuirea unui Stat federal.

* * *

128. — Viitorul Statului federal. — Am insistat atât de mult asupra evoluției diferitelor State până au ajuns la forma Statului federal, tocmai pentru că această formă ni s'a părut una din cele mai interesante, menite să se generalizeze în viitor. Condițiile pentru creierea unui Stat federal, se pot lesne desprinde din exemplele examinate. Le putem rezuma la trei :

- a) țări susceptibile de a se uni ;
- b) sentiment comun de federalizare ;
- c) regula de drept, fundament al guvernării.

Din moment ce aceste elemente sunt întrunite, Statul federal poate lua ființă. Rațiunea de a fi a Statului federal, scopul său, este lesne de văzut ; el tinde să concilieze într'o singură unitate forțele naționale, evitând continua lor fricțiune și reciprocă distrugere. În fața pericolului comun, națiunile au renunțat la o parte din personalitatea lor, creind o singură unitate ; este legea generală după care s'au alcătuit toate Statele federale. De ce acest sistem nu s'ar generaliza !

Pactul Societății Națiunilor, pactul Kellog și acum în urmă proiectul Briand ²⁵⁾ pentru federalizarea Europei sunt modeste

24) În timpul lui Cromwell acest cuvânt era întrebuințat în sensul de Republică. În acest sens îl întrebuințează și Bryce *The American Commonwealth* — Republica Americană. Înțelesul acestui cuvânt a evoluat însă: dela noțiunea de republică a ajuns la noțiunea de guvern democratic. El a fost întrebuințat pentru denumirea federației australiene *The Commonwealth of Australia*, reprezentând un Stat democratic federal. G. Smuts a întrebuințat în continuu, în timpul războiului, această expresie, în sensul unei federale democratice.

25) Impotriva proiectului Briand s'au ridicat o serie de critici, în special în Anglia. Astfel Lordul Robert Cecil într'un articol intitulat : *Este oare Europa pregătită pentru o federație a Statelor sale?* după ce arată că există un spirit, o

începuturi ale unei idei care are nevoie să prindă rădăcini adânci. Aceste idei au încolțit din cauza pericolului pe care-l prezintă pentru Europa un nou războiu: regula de federalizare a Statelor apare și aici nedesmințită. Când pericolul va fi iminent pentru întreaga Europă, de undeva, de dincolo de Europa, problema federalizării ei va fi pusă pe planul întâi²⁶⁾. Dealtmîn-

mentalitate europeană; că războaiele Europei erau considerate chiar de Napoleon ca războaie civile, adaugă cu drept cuvânt. „Unitatea Europei depinde de anumiți factori de rasă și cultură, care nu pot fi distruși printr'o singură catastrofă”. Scepticismul englez apare clar atunci când e vorba de a se ști dacă federalizarea se poate înfăptui.

„Diferențele de rasă, limbă, religie și tradiții politice sunt prea mari în Europa pentru ca acest continent să se poată transforma dintr'odată într'o unitate politică. Tradiția și moștenirea istorică nu pot fi nimicite într'o clipă. Și acestea nu sunt singurele dificultăți. Unitatea și prosperitatea europeană nu-și vor găsi împlinirea. „Europa contra mundum” va fi o amenințare tot atât de formidabilă împotriva păcii ca și rivalitatea dela națiune la națiune. A schimba ostilitatea dintre țări pentru ostilitatea între continente nu va fi nici un câștig pentru cauza păcii, ci tocmai dimpotrivă”. Și între alte motive pentru care o federalizare a Europei nu este posibilă, D-sa dă și faptul că Marea Britanie, n'ar putea participa în această nouă formație din cauza imperiului său colonial, cu care formează o puternică unitate economică și sufletească. Iar o federație a Europei, fără participarea Mării Britanii, nu se poate concepe. Problema este deci la început; va trebui oare ca Europa să mai sufere puternice sguduiri iar Imperiul Britanic să vadă desfăcându-i-se ultimele sale legături, pentru ca problema federalizării Europei să devină o realitate? Iată secretul pe care ni-l rezervă viitorul. (A se vedea articolul Lordului R. Cecil publicat în *Adevărul* No. 14325/930).

26) Distinsul nostru coleg, prof. C. Isopescu-Grecul, socotește, într'un articol în *Revista de Drept public*, 1929 Nr. 3-4, pag. 458 și urm. că federalizarea Europei a devenit o adevărată necesitate; pentru aceasta este însă nevoie în prim rând de unificarea dreptului din Statele Europei, pentru ca pe această cale să se poată crea o unitate spirituală, un sentiment comun de federalizare: „Căci într'adevăr, funcțiunea specială a dreptului, ca mijloc de ocrotire a societății omenești, în scopul menținerii ordinii, nu s'a manifestat niciodată cu atâta claritate ca acum, după război. Dreptul, emancipat de interesele egoiste ale individului, trebuie să fie pus în concordanță cu interesele colectivității omenești, căci pe aceasta are a o servi în prima linie”. După ce examinează toate cauzele de ordin intern sau extern care s'ar opune unificării dreptului și le înlătură pe toate, mai ales că acum după război nouile forme îmbrăcate de viața socială, a obligat pe legiuitorii tuturor Statelor să revizuiască legile civile, D-sa ajunge la următoarea concluzie: „Astfel, prin unificarea dreptului juridic european și chiar prin unificarea altor domenii ale dreptului, s'ar putea așeza pietrele fundamentale pentru acea gigantică operă care ar putea să realizeze pas cu pas ideea Pan-Europa, care astăzi încă este considerată de oameni ca o utopie”.

teri, în trecut ca și azi, Europa a cunoscut exemple de asociere de națiuni diferite pentru a se apăra de acelaș pericol. Nu se poate prevedea soarta pe care viitorul i-o rezervă Statului federal. Acesta însă, pretinzând existența regulii de drept — aplicată cu o sinceritate dusă până la exces — ca bază fundamentală de dezvoltare a sa, va fi singura formă merită să satisfacă, sentimentul național și normala dezvoltare a vieții individuale și să asigure în acelaș timp pacea lumii. Dreptul constituțional așteaptă să îmbrace în formule juridice noile creațiuni ale viitorului.

II. — STATELE SEMI-SUVERANE.

129. — Statele vasale. — Statele semi-suverane sunt de două tipuri: vasale și protejate. Expresia de Stat vasal, deși învechită și mai mult de domeniul istoriei, a subzistat totuși până în ultimul timp.

Statul vasal n'are suveranitate externă ; este obligat să respecte tratatele încheiate de suveran, trebuie să-i plătească tribut, n'are voie să bată monetă, nu poate ține armată națională decât pentru trebuințele stricte ale păstrării ordinii interne. Statul suveran intervine în toate chestiile importante de organizare, legislație, lucrări publice, armată, etc.

Vasalitatea n'are reguli fixe și imnabile : ea poate fi de diferite grade, după cazurile particulare în care se stabilește.

Exemple de astfel de State am avut : Serbia de la 1856,

Neapărat ideia d-lui prof. Isopescul-Grecul este deosebit de interesantă. Dreptul, ca normă de viață a societății, corespunde în chipul cel mai înalt cu cerințele moderne ale sufletului uman. Din moment ce viața individuală este garantată de anumite reguli de drept, pe care toată lumea le acceptă ca unele ce sunt compatibile cu natura umană, o comunitate sufletească se poate lesne stabili între membrii Societății puși în aceleași condiții de viață. O încercare practică s'a și făcut prin redactarea Codului civil al obligațiilor de comisia mixtă franco-italiană, în frunte cu d. prof. H. Capitant. O propagandă vie se face pentru adaptarea acestui cod în toate Statele: Parlamentul nostru îl va lua în curând în desbateri.

Congresul de Paris până la 1878, Bulgaria, devenită independentă la 1908, iar ultimul exemplu ni l-a oferit Egiptul ²⁶⁾.

Egiptul, în urma tratatului dela Londra, din 15 Iulie 1840, devine vasal imperiului otoman. Diferite firmanuri ulterioare au micșorat această vasalitate, acordând Kedivului, între altele, și dreptul de a contracta singur împrumuturi.

În 1879 Ismail-Pașa, Kedivul Egiptului, contractând împrumuturi mari, fu depus de Sultan, iar în locul lui urmă pe tron fiul său Tewfik-Pașa, în timpul căruia începu mișcarea naționalistă, condusă de Arabi-Pașa și inițiată de Franța și Anglia. Pentru potolirea răscoalei, Englezii cerură și concursul Franței care, după inspirația lui Clemenceau, îl refuză. Englezii se instalează în Egipt și rămaseră. În timpul războiului, la 18 Dec. 1914, Anglia proclamă protectoratul său asupra Egiptului, spre a potoli începuturile de nemulțumire. În 1919 însă mișcarea naționalistă izbucni cu furie. Anglia fu obligată, la 22 Februarie 1922, să proclame independența Egiptului, care nu întârzie să-și dea o Constituție națională.

130.—Protectoratul.—A doua formă de State semi-suverane este aceea a Statelor puse sub protecția unui alt Stat mai puternic. D. de Lapradelle pretinde că Statul protector este întotdeauna un Stat de o civilizație mai superioară ; desigur, în practică, majoritatea cazurilor a fost în sensul susținerii profesorului francez ; dar aceasta nu poate constitui o regulă indispensabilă. De asemeni, nici a doua idee pe care o exprimă, că Statul vasal tinde spre emancipare, pe când Statul protejat tinde să dispară și să se contopească cu Statul protector. În această materie este greu de a formula reguli precise, căci forma Statelor și evoluția lor diferă după diferitele împrejurări istorice sau particularități ale structurii etnice ale acestor State.

În linie generală însă Statul protejat se anexează la Statul protector, devenind o provincie a acestuia și pierzându-și complet independența. Exemple de astfel de protectorate avem : Tunisia e sub protectoratul francez (1882) ; tot sub protecto-

26) D-l Prof. Paul Negulescu în *Curs de drept constituțional*, p. 115 critică cu drept cuvânt susținerea prof. A. de Lapradelle și K. Strupp care consideră că România, în forma celor două principate ale sale, ar fi fost Stat vasal, pe câtă vreme ele n'au fost decât State protejate. Această idee este repetată și în M. Hauriou — *Droit Const.*, p. 126.

ratul Franței sunt Annam, Tonkin, Cambodge, Maroc, Madagascar, etc. Statele-Unite exercită protectoratul lor în Cuba (1903), republica Dominicană (1907), Nicaragua (1911). Tratatul dela Versailles (1919) și Lausanne pun sub protecția Societății Națiunilor fostele teritorii ale coloniilor germane. Această tutelă se exercită de diferite State, Franța spre ex. pentru Siria, Liban, Cameroun și Togo, sub controlul Societății Națiunilor.

§ 2. Statul din punct de vedere intern

SUMAR : 131. *Diviziuni.* — 132. *Monarhia.* — 133. *Republica.*

131. — *Diviziuni.* — Statele din punct de vedere intern sunt de două categorii : *monarhia* și *republica*. Statul monarhic este condus de un șef ereditar și pe viață. „In monarhie, prințul este sursa întregii puteri politice și civile”²⁷⁾. El însă are nevoie de organe, prin intermediul cărora să-și exercite această putere și de anumite legi fundamentale, după care să conducă Statul, legi cari formează elementul de unitate și de continuitate al Statului. Statul republican este condus de un șef ales pe durată scurtă ; aici poporul, în întregul lui, participă la viața Statului și exercită puterea publică. Când, într’un Stat, poporul, în corpore, exercită puterea publică, avem o *democrație*.

132. — *Monarhia.* — Este, cum am arătat, forma internă a unui Stat, în care unul singur, Monarhul, conduce Statul pe baza unor legi fixe și stabilite mai dinainte. Monarhia e și dânsa de trei feluri : *despotică, absolută, constituțională*.

Monarhia despotică este acea formă de Stat unde monarhul întrunește în persoana sa toate puterile Statului ; atotputernicia sa n’are nici o limită, face tot ce vrea și oricum vrea. Șeful Statului, în cele mai multe cazuri, abandonează puterea unei persoane de încredere, care o exercită în mod tiranic în numele său. Dominația acestui șef nu se poate menține decât prin frică ; din moment ce forța care menține poporul în frâu dispare, întreg edificiul se prăbușește. Antichitatea, cu vasta ei

27) Montesquieu — *Esprit des lois*, 1867, p. 15.

experiență, a pecetluit pentru totdeauna soarta guvernelor despotice.

Monarhia absolută se aseamănă foarte mult cu cea despotică. Nu există nici aici un alt organ politic, care să-l ajute în guvernare și în acelaș timp să-l și poată controla. Totul emană din voința și puterea lui. Dar monarhul e *legat aici de legea pe care a edictat-o* și pe care e dator s'o respecte și dânsul, cum o respectă supușii lui. După Duguit, deosebirea dintre monarhia absolută și despotică este următoarea : „orice guvern poate fi despotic sau absolut, un guvern republican ca și unul monarhic. Este deci *despotism* ori de câteori un guvern, compus dintr'un singur om sau mai mulți, comandă, fără să fie limitat de legi prestabilite ; e *absolutism* ori de câteori e numai un singur organ de guvern, reunind într'însul toate puterile, dar considerându-se ca limitat de regulile generale prestabilite de dânsul". Socotim însă că un astfel de guvern, nu poate exista, în mod legal, într'o republică, deoarece acolo națiunea întregă controlează și țârmurește atribuțiile guvernului ; dacă aceste limite, fixate prin lege, sunt depășite, guvernul este înlăturat, sau forma Statului nu mai este republicană. Că în fapt se poate întâmpla ca guvernele republicane să fie despotice, aceasta este o altă chestie, care nu poate schimba poziția problemei.

Monarhiile absolute au fost forma cea mai cunoscută de organizare a Statelor în epoca feudală. Evoluția se face dela monarhie despotică la monarhie absolută, pentru a ajunge la ultima formă monarhică, monarhia constituțională și de aci la Republică.

Monarhia constituțională. — Principiul monarhiei absolute este ca șeful Statului, monarhul, să respecte regula de drept, prestabilită de dânsul. Incetul cu încetul *domnia legalității* devine principiu fundamental în organizarea și viața Statelor. Dar aceste idei devenind supărătoare pentru șefii Statului, ei recurg imediat la un nou sistem : schimbarea încontinuu a legilor, după bunul lor plac. Pentru a se remedia acest rău se creiază monarhia constituțională, care guvernează pe baza unei Constituții votată de popor sau dată de Suveran, și în care sunt stabilite mai dinainte, pe o perioadă mai lungă de vreme, limitele de legiferare obișnuită. Legislatura ordinară este obligată să respecte dispozițiile constituționale ; Constituția, neapărat, nu este nici ea imuabilă, poate fi schimbată, însă în condiții mult

mai grele decât o lege ordinară. Ea servește de contenire a puterii arbitrare a Suveranului și a Parlamentului infatuat de dogma că reprezintă suveranitatea națională și este cel mai bun element de raționalizare a guvernelor.

133. — **Republica.** — Este forma de Stat în care guvernul aparține poporului în întregime ; acesta îl exercită prin reprezentanții săi. Acest principiu poate fi exact și în monarhia constituțională ; majoritatea monarhiilor constituționale de azi au adoptat principiul guvernului parlamentar, emanație a votului universal. Diferența dintre monarhia constituțională și republică este foarte mică : pe când șeful Statului, în monarhia constituțională, deține tronul în baza eredității, al alegerii, sau al sistemului electivo-ereditar, șeful Statului într'o republică este un președinte, ales totdeauna pe termen scurt, de întreg poporul.

Republica poate îmbrăca și ea două forme : *democratică* și *aristocratică*.

Democrația (*demos*, popor, *kratos*, autoritate) înseamnă că suveranitatea aparține poporului, numărului. „Când, într'o republică, poporul în corpore deține puterea suverană, avem o democrație”²⁸⁾. Poporul guvernează într'o democrație prin intermediul sufragiului ; din această cauză în democrație legea devine un element de seamă, hotărîtor și poporul trebuie să participe la elaborarea acestei legi. Democrația nu se poate concepe astfel.

Aristocrația presupune suveranitatea în mâna câtorva numai, în mâna unei elite, în mâna celor mai buni. „Când suverana putere este în mâinile unei părți din popor, asta se numește aristocrație”²⁹⁾. Aceștia, cei puțini, elita, sunt cei cari fac legea și tot el le aplică. Aristocrația va fi cu atât mai bună cù cât se va apropia mai mult de democrație. Dar toate aceste probleme vor fi tratate mai jos.

28) Montesquieu — *Op. cit.*, p. 9.

29) Montesquieu — *Loc. cit.*

PARTEA II

ORGANIZAREA STATULUI MODERN

Organizarea Statului modern

PARTEA II

Organizarea Statului modern

Instituțiile Statului modern își găsesc origina lor în două surse, particular de interesante:

1° instituțiile engleze, rezultat al evoluției continue a unei societăți care a cunoscut din cele mai vechi timpuri ideea de libertate;

2° principiile filozofice ale secolului XVII, reflectate și răspândite prin revoluția franceză.

Din colaborarea strânsă a acestor două izvoare, din influența reciprocă ce și-au exercitat-o, din plămădirea și transformarea principiilor puse 'n practică și din modificarea realităților practice sub influența și dominația principiilor, s'au născut instituțiile Statului modern, răspândite din țările de origină în întreaga lume civilizată. Toate aceste creațiuni sunt reflexul vieții umane în continua ei evoluție. Ele apar în mod spontan, pretutindeni unde viața ajunge într'un anumit stadiu de evoluție. Sufletul uman este pretutindeni același, în eternele lui inclinații și nevoi, cu nestăpânitele lui dorinți, cu nepotolita lui sete de progres. În goana după ideal el urmează aceleași legi; el are nevoie pretutindeni de aceleași forme de exteriorizare; se îngrădește pretutindeni de aceleași instituții ocrotitoare. Aceste instituții s'au generalizat azi; ele se prezintă, ca fond, aceleași în toate Statele organizate; singură forma diferă, înbrăcând aspectul caracteristic particularităților de viață ale fiecărui popor.

Organizarea Statului modern se caracterizează prin următoarele instituții și principii :

1. Regim constituțional ;
2. Principiul separației puterilor ;
3. Șeful Statului, element de unitate ;
4. Regim parlamentar ;
5. Guvern răspunzător ;
6. Justiția, element de asigurare a ordinii de drept.

Examinând în genere aceste principii și instituții și referindu-se în special la țara noastră, vom avea o privire de total a organizării Statului nostru, ce se va desprinde ca o simplă unitate din organizarea generală a Statelor.

Regimul constituțional

TITLUL I

Regimul constituțional

CAPITOLUL I

Instituirea regimului constituțional

§ 1. — *Origina regimului constituțional*

SUMAR: 134. *Ce este regimul constituțional?* — 135. *Constituții cutumiare și scrise.* — 136. *Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. XVIII.* — 137. *Constituții flexibile și rigide.* — 138. *Instituirea Constituției scrise.*

134. — *Ce este regimul constituțional?* — a) În sensul *material* al cuvântului, înseamnă întreaga organizare a unui Stat, considerat ca atare. Orice Stat, numai prin faptul existenței sale, are o organizare, o constituție; principiul organizării puterilor, relațiile între ele, raporturile dintre Stat și individ, limitele activității Statului în raport cu drepturile individului, iată materiile regimului constituțional.

b) în sens *formal* regimul constituțional reprezintă exteriorizarea ansamblului de reguli care se desprind din întreaga organizare a Statului și care sunt considerate ca indispensabile pentru existența acestuia.

Regimul constituțional se confundă adeseori cu exteriorizarea acestor reguli în formă scrisă, în ceiace se numește

Constituție; se consideră că au regim constituțional numai acele State care au o Constituție scrisă. Această concepție nu este însă exactă; toate Statele au o constituție, adică anumite norme de organizare: exteriorizarea în formule juridice a regulilor cari prezidează la organizarea și conducerea Statelor, alcătuiesc regulile de drept constituțional. Aceste reguli constituționale pot fi *cutumiare* și *scrise*. Unii publiciști cred că n'ar exista decât reguli constituționale scrise. Astfel Tocqueville ¹⁾ spunea că în Anglia nu există Constituție. Expresia, astfel înțeleasă, nu-i exactă; voia să spună numai că Anglia n'are o Constituție scrisă, votată și promulgată în formule speciale. În orice Stat există însă reguli constituționale — adică o serie de principii cari sunt considerate esențiale pentru existența și funcționarea Statului. Aceste principii pot fi scrise sau cutumiare. Proporția dintre ele diferă după regimul și tradiția fiecărui Stat; în orice Stat însă există principii constituționale și scrise și cutumiare; chiar în Statele cari au cea mai complectă Constituție, tot rămân în stare de tradiție o serie de principii de rang constituțional, neînscrise în Constituție, impunându-se însă atenției oamenilor și considerându-le toți ca atare: e ceea ce se numește *legitimitate constituțională*. La rândul lor, Constituțiile scrise sunt de două feluri: *flexibile* și *rigide*.

135. — Constituții cutumiare și scrise. — Constituția unui Stat, adică totalul regulilor reputate ca esențiale pentru organizarea și funcționarea sa, poate fi de două feluri: *cutumiară* și *scrisă*.

În decursul timpului, Statele, în funcționarea lor, desprind anumite principii, pe care experiența zilnică le dovedesc ca indispensabile pentru viața lor. Încetul cu încetul, aceste principii se ridică în conștiința oamenilor la un rang superior, la o considerație deosebită. În secolul XVII și XVIII distincția apare clară și filozofii Școlii liberale o remarcă întâia dată. Ei numesc în mod general aceste norme superioare *legi fundamentale* și numai rare ori *constituționale*. În majoritatea lor erau de natură pur obișnuelnică, însă toată lumea se deprinsese să le respecte și considere ca atare. Astfel, în Franța, legile de succesiune la Tron, care admiteau principiul eredității, erau

1) *De la démocratie en Amérique*, t. I, Cap. VI, p. 160.

socotite legi fundamentale și nimeni n'ar fi îndrăznit să se atingă de ele. Acelaș lucru se întâmplă în Anglia și în restul Statelor. În special Anglia este țara regimului constituțional obișnuelnic. Puterea obiceiului, a tradiției și a precedentului. este așa de mare încât poate modifica sau abroga o lege scrisă. Și azi, Constituția Angliei este în marea ei majoritate nescrisă, deși, printr'o particularitate a împrejurărilor, tot Anglia a dat ideia și exemplul Constituțiilor scrise. Și aceasta, în două chipuri :

a) Din punct de vedere *intern*, lupta dintre rege și baroni, care-și asociază poporul împotriva regalității, duce la o serie de contracte scrise, care se încheie între rege și baroni, ca reprezentanți ai poporului, privitoare la limitarea atot puterniciei regale. Astfel, la începutul secolului XIII, Ioan fără Țară, dorind să-și asume întreaga putere, nemulțumește pe baroni (nobilii feudali) și popor. Aceștia i-au armele și-l obligă pe Rege să semneze un *contract*, la 13 Iulie 1215, cunoscut sub numele de *Magna Charta*. Prin acest contract, încheiat între Rege și popor, se reamintește și Regele se obligă să respecte toate drepturile anterioare, care existau între stare de tradiție. Unul din cele mai importante principii ale acestui contract este acel al garantării libertății individuale.

Și pe măsură ce, în practică, acest contract inițial începe să fie nesocotit de puterea regală, poporul, i-l reamintește tot în scris. Astfel, principiile din *Magna Charta* sunt reamintite în 1627, sub Carol I, prin *Petiția drepturilor* (*Petition of rights*), în 1679, sub Carol II, prin *Habeas corpus*, în 13 februarie 1688, sub Iacob II, prin *bilul drepturilor* (*bill of rights*), în 1701 prin *Act of settlement*. În fond, toate aceste acte nu conțin decât principiile de garantare a libertății individuale și modul de percepere al impozitelor, principii înscrise în *Magna charta libertatum*, reamintite și perfecționate prin fiecare act în raport cu nevoile timpului.

Tot ca origină engleză a Constituției scrise trebuie să considerăm tratatul de uniune încheiat între Anglia și Scoția (1707) și Actul de uniune cu Irlanda (1800). Iată deci o serie de reguli scrise, care devin repute ca fundamentale pentru viața Statului și de care nimeni nu îndrăznește să se atingă.

b) Din punct de vedere *extern* Anglia concede coloniilor sale o serie de pacturi scrise, în baza cărora obțineau drept de

auto-guvernare și legiferare, cu obligația de a respecta principiile de guvernământ și legile metropolei. Drepturile esențiale în baza cărora puteau funcționa aceste colonii, se găsesc formulate în scris, într'un contract încheiat între metropolă și colonie, contract considerat de rang superior legii ordinare, care nu-l putea modifica. Paza acestui contract era dată în sarcina guvernatorului coloniei, care avea drept de *veto* asupra oricărei legi pe care o socotea contrară pactului sau; după împrejurări, dreptul de *veto* aparținea Regelui, care-l exercita cu avizul *Consiliului privat* dela Londra.

136. — Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. XVIII. Exemplul oferit de practica constituțională engleză atrage atenția filozofilor secolului XVIII. Aci este locul să adăugăm și o altă împrejurare, care vine să întărească și mai mult exemplul constituțional: în Anglia se dezvoltă de timpuriu ideea care este cunoscută sub numele de *domnia legalității*, ceiace înseamnă că toate organele Statului respectă regula de drept prestabilită și o consideră, atât vreme cât nu-i abrogată, ca sacră. Trei idei fundamentale sunt cuprinse în această expresie: a) guvernul n'are putere arbitrară; puterea să derivă din lege; b) regula de drept se aplică tuturor, indivizilor ca și Statului; c) toate regulile ordinare alcătuiesc regimul constituțional: nu există reguli de o valoare superioară și altele de o valoare inferioară; nu există cu alte cuvinte diferență între legile constituționale și cele ordinare.

Motivul pentru care, în Anglia, se dezvoltă de timpuriu, încă dela începutul secolului XIII, această idee de domnie a legalității, trebuie găsit în istorie. În Anglia, puterea regală se impune dela început, după cucerirea normandă, asupra nobililor feudali. Feudalitatea apare poate pentru întâia dată în Anglia, în orice caz apare în acelaș timp ca și în restul țărilor; evoluția ei va fi însă extrem de rapidă tocmai din cauza acestei cuceriri normande, care va da puterii regale o mare autoritate. Nobilii feudali vor intra de timpuriu în luptă cu puterea regală și în această luptă vor atrage de partea lor poporul. Lupta dintre baroni și rege va duce la cucerirea drepturilor poporului și la ideea de respect al legii, ca bază de dezvoltare a vieții în Stat. În restul Europei, evoluția feudalității a fost mult mai lentă și aceasta numai din cauză că puterea regală reușește mult mai târziu să-și impună forța sa, să devină o au-

toritate superioară și necontestată. La începutul feudalității lupta se dă între Rege și feudali pentru cucerirea puterii și asigurarea dominației. Numai după ce Regele învinge și devine autoritate necontestată, feudalii se asociază cu poporul pentru dobândirea drepturilor și respectul legilor: dar suntem la sfârșitul regimului feudal.

Practica constituțională engleză influențează în mod puternic pe filozofii secolului XVIII. Ei se entuziasmează în fața practicei ideii de legalitate; vor să transplanteze și să generalizeze pe continent toate acestei idei și instituții. Au mers și mai departe însă: și-au înfățișat pericolul mare pe care-l poate prezenta pentru viața Statului înstituirea puterii legislative ca o putere determinantă: absolutismul prințului era înlocuit printr'un absolutism și mai rău, acel al puterii legiuitoare. Pentru a preîntâmpina această situație ei concep o limitare a puterii legiuitoare prin înstituirea unor norme, considerate ca esențiale pentru existența Statului, cărora să li se dea forță superioară, care să nu poată fi schimbate tot așa de ușor ca și legile ordinare și care să aibă precădere asupra legilor ordinare, în sensul că acestea nu pot să depășească cadrul fixat de legile superioare și nici nu le pot modifica. „Fu una din ideile cele mai scumpe publiciștilor din secolul XVIII de a considera Constituția unui popor ca trebuind să fie conținută într'o lege scrisă, fundamentală și sistematică. Această concepție se funda pe trei idei. întâi, superioritatea legii scrise asupra cutumei era atunci recunoscută în chip general; trebuiau adunate în scris, prin urmare, regulile constituționale, cele mai importante din toate. În al doilea loc, oamenii din secolul XVIII considerau bucuros o Constituție nouă, edictată de suveranitatea națională, ca o adevărată reînnoire a Contractului social; trebuia deci să se redacteze clauzele în forma cea mai solemnă și cea mai complectă. În sfârșit, socoteau că Constituțiile astfel redactate, clare și sistematice, au să procure un excelent mijloc de educație politică, care să răspândească, desigur, printre cetățeni cunoștiința și în acelaș timp dragostea pentru drepturile lor”²⁾.

2) A. Esmein — *Op. cit.*, t. I, p. 603—604.

Tradiția engleză, cu instituțiile ce dânsa creiase, cu puternicul exemplu pe care-l oferia viața socială, bazată pe adevărate caractere, oneste și respectuoase până la exces de litera și spiritul legii, apar pentru filozofii secolului XVIII ca elementele cele mai vrednice de atenția și studiul lor.

Dar un exemplu și mai puternic apare către sfârșitul secolului XVIII. Emanciparea Statelor-Unite ale Americii, începând din 1776; Constituțiile pe care și le dau aceste State și în urmă Constituția federală din 1787, produsă o impresie enormă și un mare entuziasm în Europa; ideia Constituțiilor scrise apare ca mijlocul cel mai bun de conținere a guvernelor. Constituțiile din Franța, din 1791 și 1793, sunt redactate sub influența acestor idei, răspândite și prin apariția cărții lui Montesquieu, care consacră un capitol întreg Constituției engleze.

Instinctul de conservare al oamenilor, dorința de libertate ce răsare ca o necesitate de neînălăturat în sufletul fiecărui om, îi fac pe aceștia ca odată cu proclamarea principiilor și realizarea instituțiilor noi să creeze și măsuri de garanție că ele nu vor fi abuzive și vor respecta limita competenței fixate, că vor observa regula de drept. Principiul suveranității naționale aduce cu dânsul întronarea regimului democratic; cea mai bună pavază a acestui nou regim, care pretinde ca ordine fundamentală a sa ideia de legalitate, nu putea fi găsit decât în instituirea Constituției scrise. Regimul se întinde cu repeziciune în lumea întreagă. În urma Constituțiilor edicate după războiul 1914—1918, singură Anglia mai rămâne cu norme constituționale nescrise în majoritatea lor și în parte și Ungaria. Incolo, acest regim s'a întins la toate Statele, nu numai din Europa și America, dar chiar și din Asia ³⁾ și în parte din Africa. Constituția apare pretutindeni ca singurul și cel mai bun mijloc pentru dezvoltarea și garantarea democrației. Iar democrația, cu toate criticele care i se aduc, rămâne totuși forma cea mai compatibilă cu felul actual de viață. Constituția engleză, apă-

3) Lupta dusă azi de naționaliștii Indieni este pentru obținerea independenței Indiilor și dobândirea unei Constituții naționale. propunerile făcute în August 1930 de vice-regele Indiilor, Lordul Irving, mergând aproape până la autonomie, au fost respinse de naționaliștii indieni; războiul civil continuă, dar în scurtă vreme se va ajunge și în India la alcătuirea unei Constituții.

rută în chip spontan în Anglia, numai prin coexistența oamenilor, este germele Constituțiilor scrise⁴⁾.

137. — **Constituții flexibile și rigide.** — Constituțiile scrise, sunt și ele împărțite, după exemplul Angliei, în constituții *flexibile și rigide*. Ne reamintim că în Anglia una din consecințele ce derivă din principiul domniei legalității, este că domeniul dreptului constituțional este format din legi ordinare; cu alte cuvinte nu se face nici o distincție între legi constituționale și ordinare și unele și altele având aceeași valoare legală. O lege care ar fi conținut principii constituționale, spre exemplu legile de succesiune la tron sau de fixare a duratei mandatului parlamentului, puteau fi oricând modificate, fără nici o formă specială, tot printr'o lege ordinară⁵⁾. Deosebirea dintre aceste legi exista numai în concepția oamenilor, în importanța deosebită pe care aceștia o dădeau din punct de vedere moral legilor.

Când concepția Constituției scrise pătrunde în Europa, prin intermediul publiciștilor veacului XVIII, ea se găsea în fața unei noi dogme, fruct al revoluției franceze, dogma suveranității naționale, care, atât în principiile cât și în consecințele ei practice, tindea să devină o nouă normă absolutistă de conducere a popoarelor. Căutând să înlăture acest pericol filozofii concep un ingenios sistem raționalist: se silesc să dea legilor reputele fundamentale o superioritate față de legile ordinare, superioritate nu numai teoretică ci realizată și în practică. Ei porneau dela concepția că singură suveranitatea națio-

4) „Constituția noastră n'a fost niciodată creiată, așa cum se poate spune despre Constituțiile altor țări. N'a fost niciodată vreun moment în care Englezii să fi prezentat sistemul lor politic în forma unui act solemn, care să fi fost vreo expunere de teorii abstracte sau vrea reproducere a sistemului politic actual sau trecut al vreunei alte națiuni. Există, e adevărat, anumite mari momente politice, din care fiecare înseamnă o etapă în istoria instituțiilor noastre, cum sunt Marea Chartă, petițiunea drepturilor, bilul drepturilor. Inșă nici unul din ele nu fusese anunțat ca vreo inovațiune — toate nu pretindeau decât să expună cu o nouă putere, dacă se putea și cu mai multă preciziune drepturile de care Englezii se bucurase de multă vreme” (Freeman — *Le développement de la constitution anglaise*, 1877, p. 60.

5) Astfel, Prin *Septennial Act* din 1715, dat în timpul lui George I, durata Parlamentului se prelungește dela trei la șapte ani; în 1914 Parlamentul își prelungește durata sa pe tot timpul cât va ține războiul, spre a feri țara de preocupări electorale tocmai în acele timpuri de criză.

nală este în drept să desprindă și să concretizeze legile fundamentale ale Statului; dificultatea apărea însă atunci când era vorba de a ști în ce mod această suveranitate își va manifesta voința. Cum aceste legi fundamentale, prin chiar natura lor, trebuiau să prezinte un caracter de stabilitate, de unitate și continuitate, nu se putea concepe ca structura lor să varieze la intervale foarte scurte, uneori dela o zi la alta. Căci dacă acest lucru se poate concepe pentru regulile ordinare de drept, cari fac aplicațiunea legilor fundamentale, el trebuie înlăturat atunci când este vorba de însăși principiile fundamentale, ale Statului, care nu pot și nu trebuie să varieze dela zi la zi. Pentru desprinderea și alcătuirea legilor constituționale, națiunea trebuie pregătită și consultată în forme speciale. În mod rațional, o superioritate a legilor constituționale se impune, de așa natură ca acestea să nu poată fi modificate prin legile ordinare. Superioritatea trebuie garantată cu o sancțiune: legea ordinară făcută în disprețul legii constituționale, nu poate să aibă nici o aplicație, va fi înlăturată, singură legea constituțională având vigoare; problema va fi rezolvată ca un simplu conflict al legilor.

Legile constituționale nu sunt nici dânsese imuabile; pot și trebuie să fie modificate; și ele evoluiază în raport cu viața a cărei expresie sunt. Atunci însă când este vorba de modificarea sau schimbarea unor astfel de reguli, suveranitatea va trebui să fie consultată și expresiunea ei redată în forme speciale și cu garanții speciale, căci este vorba de a se stabili principiile de viață ale unei națiuni, pe o perioadă mai lungă. Căci numai durabilitatea și tradiția instituțiilor asigură progresul social.

Această concepție a făcut ca în toate Constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure o superioritate normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectul unor forme și garanții speciale, diferite de a legilor ordinare. O Constituție care prevede norme speciale pentru revizuirea sa, superioare normelor după care pot fi modificate legile ordinare, este o *Constituție rigidă*. O Constituție care poate fi modificată oricând printr'o lege ordinară, în care legile constituționale nu au decât o superioritate morală față de legile ordinare, este o *Constituție flexibilă*.

În Europa, numai trei State au azi Constituție flexibilă, Anglia, Italia și Ungaria ; restul Statelor au adoptat tipul Constituției rigide, considerat ca cea mai bună garanție a regimului democrat. Constituția României este și dânsa de tip *rigid*.

138. — **Instituirea Constituției scrise.** — La sfârșitul secolului XVIII Constituția scrisă apare ca cel mai puternic instrument de conținere a guvernului autocrat; ea apare ca cel mai serios fundament al democrației ce încearcă să se instauzeze și care pretinde ca principiu esențial al existenței sale *ideia de legalitate*. Numai pe baza acestei idei se poate crea încrederea și respectul reciproc dintre oameni, elemente fără care democrația nu poate exista.

Constituția națională nu se poate concepe decât ca expresiune a suveranității naționale, a națiunii întregi. Națiunea singură va avea să hotărască de soarta și organizația sa; națiunea suverană va stabili principiile esențiale, legile fundamentale de conducere ale Statului. Și va institui o autoritate, cu însărcinarea de a face respectate postulatele ei. Națiunea se va constitui atunci în formă specială, în *putere constituantă*, spre a edicta regulile generale de conducere. Instituirea Constituției scrise este opera suveranității naționale, constituită în putere constituantă.

Constituția scrisă este de esența regimului republican. Instituirea Constituției nu poate fi concepută de doctrină decât ca operă a națiunii întregi, iar nu a Prințului. Când totuși regimul constituțional se aplică și într'un Stat monarhic, el suferă o anumită deformanță, pentru a concilia cele două elemente care se găsesc față în față, Prințul și națiunea. Revoluția franceză, prin introducerea principiului suveranității naționale, face să dispară vechea concepție anglo-americană, că o Constituție n'ar fi decât un contract, un acord încheiat între popor și Rege, așa cum ne apar atât legile constituționale engleze, începând cu Magna-Charta, cât și pacturile coloniale. Aplicarea regimului constituțional la Statele monarhice a creat forme diferite de Constituție, în raport cu regimul politic al fiecărui Stat, forme care nu vor fi altceva decât un compromis între concepția anglo-americană și dogma suveranității naționale.

§ 2. — *Diferitele forme de Constituție*

SHMAR: A. Charta concedată. — 139. *Charta franceză din 1814.* — B. Pactul. — 140. *Caracteristica lui;* Anglia. — 141. *Magna Charta.* — 142. *Petiția drepturilor.* — 143. *Habeas corpus.* — 144. *Billul drepturilor.* — 145. *Legea de stabilire a succesiunii la tron din 1701.* — Franța. — 146. *Pactul din 1830.* — Germania. — 147. *Constituția Statelor Germane.* — România. — 148. *Constituția din 1866.* — 149. *Constituția din 1923.* — 150. *Alte exemple; Convenție.* — 151. *Caracterele ei.* — 152. *Critica acestui sistem.* — Statutul. — 153. *Statutul Albertin.* — 154. *Statului lui Cuza.*

A. — *Charta concedată (Octroyee).*

139. — *Charta franceză din 1814.* — Cea mai rudimentară formă de Constituție scrisă este aceea care apare în monarhia absolută sub forma chartei concedate, prin care monarhul, din proprie inițiativă în formă, în fapt constrâns întotdeauna de elanul de libertate ce se ridică în popor, hărăzește noua Constituție, ca o concesiune grațioasă poporului său.

Un exemplu de astfel de Constituție găsim în *Charta regală din 1814*, pe care o acordă Ludovic XVIII, restaurat la tron după căderea lui Napoleon. Preambulul acestei Constituții se exprimă astfel: „Am recunoscut că dorința supușilor noștri de a avea o *Chartă constituțională* era expresia unei nevoi reale; dar cedând acestei dorințe, am luat toate precauțiunile pentruca această *Chartă* să fie demnă de noi. Din aceste cauze și prin liberul exercițiu al autorității noastre regale, *am acordat și acordăm, facem concesiie și dar* supușilor noștri, atât pentru noi cât și pentru urmașii noștri și pentru totdeauna, *Charta constituțională care urmează*”.

Asemeni Constituțiuni am avut în Rusia, dela 1906 la 1918 și în Monaco la 1911. Ele sunt relicve ale unui trecut medieval, în care domină ideia de guvernământ absolut. Conferau numai o foarte slabă garanție, aceea a respectului normelor pe care Prințul, în înalta lui clemență, binevoia să le concedă. Dar și aceste puține reguli nu constituiau o garanție, deoarece Prințul putea să le modifice oricând, fără concursul sau consimțământul poporului; în fapt însă rareori putea lua înapoi libertățile acordate. Tipul acesta de Constituție este azi complectamente părăsit.

Aici am fi putut adauga și *Statutul albertin*, al Savoiei, devenit apoi Constituția Italiei întregite. Deși, originar, el este tot o Chartă impusă, totuși, este adoptat în restul Italiei sub formă de *plescibit*. Va fi examinat deci acolo.

B. — Pactul.

140. — Caracteristica lui. — Un al doilea tip de constituție, mult mai perfecționat și mai superior decât cel dintâi, este pactul, adică un contract încheiat între Prinț și popor, reprezentat prin Parlament. Exemple de asemenea Constituții întâlnim în Anglia, Franța, Germania și țara noastră.

1. Anglia.

141. — *Magna Charta*. — Cel dintâi pact pe care ni-l oferă Anglia este *Magna Charta*, intervenită în 1215, în timpul regelui Ioan fără țară. În lupta dintre Rege și baronii și prelații Angliei, Regele este învins și obligat să confirme, cu propria sa mână, angajamentele pe care i le impun adversarii săi. Două idei principale conține acest pact: a) că nici un impozit sau ajutor nu va fi stabilit de Rege, fără aprobarea Consiliului comun al regatului, format din baroni, prelați și ofițeri ⁶⁾ și b) că nici un om liber nu va putea fi oprit, arestat, lipsit de bunurile sale, pus afară din lege sau exilat, fără ca o dispoziție expresă a legii s'o autorize. În aceste două idei se găsește origina libertății politice și libertății individuale. Caracterul de pact apare aici în mod lămurit din primirea din partea lui Ioan fără Țară a condițiilor puse de baroni și prelați. „*Charta* era un tratat între două puteri, din care nici una nici alta nu se încredea și nici nu încerca să se încreadă una alteia” ⁷⁾. Acea-

6) „*Comune concilium regni*, adunare compusă teoretic din toți deținători direct de pământ și în practică din principalii nobili și ofițeri servind în mod direct pe Rege”. Sir W. R. Anson — *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, t. I, p. 17, ed. 1903.

7) Stubbs — *Op. cit.*, t. II, p. 3.

stă Chartă este baza de dezvoltare constituțională a Angliei; este cheia de boltă pe care se înalță întreg edificiul organizării Statului englez. Ea pune principiul, care va rămâne dominant în dreptul public englez, că organizarea și Constituția Statului este rezultatul unui acord dintre puterea regală și Parlament ⁸⁾.

142. — **Petiția drepturilor** (Petition of Rights) 1627. — În timpul lui Carol I, la începutul secolului XVII, are loc al doilea pact. Regele se ridicase împotriva libertăților acordate de Magna Charta, republicată de atunci de mai multe ori; el cere încontinuu Parlamentului impozite, dar caută în fapt să-i micșoreze drepturile. De cele mai multe ori trece peste Parlament când este vorba de stabilirea impozitelor și refuză de a mai apela la Curțile de Justiție în materie de justiție criminală. „Camera înstelată (*Star chamber*) care dobândește puterea de constrângere judecătorească a Consiliului privat fusese, într-o epocă, un util instrument pentru a aduce pe marii vinovați sub scutul legii, prin mijlocul brațului puternic al executivului. Acum, ea devenea un instrument de tiranie politică și ecleziastică, îngăduind Regelui să se lipsească de formele legale, când nu-i convenia să le urmeze și să ia asupra sa exercițiul justiției criminale” ⁹⁾. Parlamentul cel lung acordă impozite însă cere în schimb recunoașterea vechilor drepturi consfințite prin Magna Charta. Regele se supune și încheie un act foarte scurt, *Petition of Rights*, care este o republicare a vechilor principii din Magna Charta, liberate însă de toate reminiscentele feudale, care nu mai aveau rațiune de a fi, deoarece vechile instituții dispăruseră.

8) „Nu trebuie s'o considerăm așa cum dânsa fu la epoca ei, ci așa cum a fost de atunci înțeleasă de poporul englez, care, încetul cu încetul, dintr'o garanție feudală, a făcut o victorie a libertății, transformând astfel istoria în legendă. Istorie sau legendă, libertățile publice: libertatea politică și libertatea civilă, au fost totdeauna legate de Magna Charta și dezvoltate. Dar nu numai prin conținut, ci prin formă Magna Charta este interesantă ca aplicație a unui mod de stabilire a Constituțiilor, pe care Anglia avea să-l practice în cursul istoriei sale: un contract între două puteri politice. Magna Charta nu este o lege, căci nu există încă Parlament; nu există, în sensul modern al cuvântului o Constituție, căci nu există constituentă. E un adevărat pact între doi beligeranți, unul care cere privilegiile, altul care le acordă pentru a avea pace” (A. de Lapradelle — *Op. cit.*, p. 103—104).

9) Sir W. R. Anson — *Op. cit.*, t. I, p. 27.

143. — *Habeas corpus* (1679). — Odată acest pact închiat Regele revine la absolutism. Este înlăturat prin revoluția dela 1648, când se proclamă republica. Dar Carol II urcă pe tron și-i nevoit să dea un nou act — *Habeas corpus* (1679). În linii geerale, acest act înseamnă că nimeni nu poate fi arestat și adus în fața judecătorului, fără să aibă un ordin scris al autorității judecătorești. Principiu care există și în Magna Charta, ca și în toate actele ulterioare de confirmare, dar care este reînnoit acum și pus de acord cu evoluția ideii de libertate.

144. — *Bilul drepturilor* (Bill of Rights) 1689. — La 13 Februarie 1689 se restabilesc toate drepturile călcate în picioare de Iacob II. Cu ocazia succesiunii la tron, când Camera Lorzilor propuse ca succesiunea să revină Mariei și lui Wilhelm de Orania, Camera Comunelor profită de ocazie și limitează din nou drepturile Coroanei. Nouii suverani, Wilhelm și Maria, declară că primesc aceste condiții. Ei fură proclamați regi. Este de observat că prin acest act se schimbă ordinea succesorală în Anglia, se regulează dreptul de petiție, publicitatea debaterilor parlamentare, dreptul alegătorilor de a trimite deputați liber aleși; Regele nu poate ridica impozite fără asentimentul Parlamentului, nici întreține armată permanentă. El repetă apoi vechile drepturi înscrise în actele anterioare ¹⁰⁾.

145. — *Legea de stabilire a succesiunii la tron din 1701*, (Act of settlement). — Wilhelm III neavând copii, pentru Parlamentul britanic, care-și recâștigase iarăși autoritatea, se pune problema succesiunii la tron. Parlamentul stabilește, fără a ține seamă de ordinea dinastică, că tronul se cuvine urmașilor lui

10) „Dar Billul Drepturilor este mai mult decât un rezumat sumar de reguli constituționale; rezolvă în mod efectiv un anumit număr de chestiuni de principiu, până aci controversate. Contrar doctrinei după care Coroana era un obiect de proprietate reală, care nu putea niciodată să fie fără proprietar, Bilul Drepturilor declară tronul vacant.

„Contrariu doctrinei că succesiunea la tron era de drept divin, imprescriptibil și ereditar, Billul drepturilor regulează această succesiune. Contrariu doctrinei de supunere pasivă, pune condiții pentru deținerea Coroanei.

„Billul Drepturilor este poate ceaice posedăm mai apropiat de un cod constituțional, dar nu este dat ca o Constituție scrisă. Recapitulăază numai punctele care, la intervale, dăduse loc la neînțelegeri, între Coroană și supuși săi, din timpul domniei lui Eduard I și în toate aceste puncte se declară în favoarea națiunii și contra Coroanei“ (Sir W. R. Anson — *Op. cit.*, t. I, p. 31).

Iacob I, familia de Brunswick-Hanovra. Actul acesta se deosebește complectamente de celelalte Charte; este o adevărată lege, pe care Parlamentul o votează și Regele Wilhelm o sancționează. Nu mai avem un pact, ci o lege consfințită cu toate formele legale.

Aici găsim, în afară de celelalte principii care apar în toate Chartele și câteva principii noi. Astfel, Regele trebuie să fie în asentiment de idei cu biserica Statului; nu poate numi străini în funcțiuni publice, nu poate opri punerea în urmărire împotriva miniștrilor și celorlalți funcționari, când aceasta e cerută de Camera Comunelor; inamovibilitatea judecătorilor, excluderea miniștrilor din Parlament.

2. Franța.

146. — **Pactul din 1830.** — Un singur exemplu de astfel de Constituție apare în istoria Franței, cu prilejul evenimentelor din 1830. După *Constituția concedată* din 1814, răsturnată de revoluția din 1830, Parlamentul se convoacă de urgență să procedă la alcătuirea unei noi Constituții. Parlamentul, cu toată opoziția guvernului Polignac și a lui Carol I, refugiat la Saint-Cloud și apoi la Rambouillet, hotărăște să cheme la tron pe Louis-Philippe, duce de Orléans, care primește. Cei doi preșidenți ai adunărilor dau lectură textului votat de ambele Adunări, iar Ducele declară că-l primește. „Primesc fără restricție sau rezervă clauzele și angajamentele care cuprind această Chartă și titlul de Rege al Francezilor, pe care dânsa mi-l conferă și sunt gata să jur păzirea ei”. Astfel primește tronul Louis-Philippe, printr'un acord între Rege și Parlament.

3. Germania.

147. — **Constituția Statelor germane.**—In Germania exemple de astfel de pacte am avut chiar înainte de 1830: Constituțiile de Saxa Weimar din 1816 și Württemberg (1819). Deasemeni Constituția prusiană din 1848, care, deși concedată de Rege, este adoptată de Parlament și promulgată ca orice lege. Ea este mai mult o lege decât un pact.

4. România.

148. — **Constituția din 1866.** — În urma detronării lui Cuza, guvernul prezidat de I. Ghica lucrează de acord cu Adunarea Națională la alcătuirea unei Constituții. Acest fapt coincide cu urcarea pe tron a Domnitorului Carol, devenit mai târziu Regele Carol I. Constituția, votată de Parlament — numai de Adunarea Națională, care-și ia denumirea și rolul de Constituantă, căci Senatul prevăzut de Statutul lui Cuza n'a fost instituit și convocat, — este promulgată de Domnitor. În adevăr, proiectul de Constituție este supus în prealabil aprobării Domnitorului, care propune mai multe modificări încât proiectul, care la început avea 113 articole, este votat cu 133 de articole. Noua Constituție este sancționată la 30 Iunie 1866 și publicată la 1 Iulie. Domnitorul, care depusese jurământul la 10 Mai acelaș an, a colaborat cu Parlamentul la alcătuirea Constituției; un acord s'a stabilit între Șeful Statului și Parlament. Când noua Constituție este promulgată, în aceeaș zi, la 30 Iunie 1866, Domnitorul îi jură credință în formula următoare: „Jur de a păzi Constituțiunea și legile poporului român, de a menține drepturile lui naționale și integritatea teritoriului”.

Constituția aceasta, ca și cea belgiană din 1831, este un pact încheiat între Șeful Statului și națiune. Aceasta rezultă nu numai din modul cum s'a alcătuit, ci și din o serie de dispoziții anume înscrise în textul ei. Astfel, art. 128 al. 3 prevede că revizuirea Constituției se face *în acord cu Regele*. Ea reproduce în totul din acest punct de vedere dispozițiile Constituției belgiene¹¹⁾. Caracterul de pact al Constituției mai rezultă și din dispoziția art. 90, care prevede ca'n timpul Regenției Constituția nu poate fi modificată. În afară de motivele de ordin politic, cari au determinat acest text, identic de altfel și'n Constituția belgiană, concepția de acord între Rege și Parlament, consacrată de art. 128 a edictat și dispozițiile art. 90. Dealtfel, modificările făcute Constituției în 1879, 1884 și 1917 au urmat în totul aceste principii, al acordului dintre Rege și Parlament.

149. — **Constituția din 1923.** — Conține în totul, din acest punct de vedere, aceleași principii ca și Constituția din 1866;

11) Vezi C. G. Dissescu — *Op. cit.*, p. 861 și urm.

este un pact încheiat prin acordul între Rege și Națiune. Art. 130 reproduce vechiul text al art. 128 din Constituția dela 1866: „Adunările cele noi proced în *acord cu Regele* la modificarea punctelor supuse revizuirii”. Iar vechiul art. 90, devenit art. 85, are acelaș conținut: „Nici o modificare nu se poate face Constituției în timpul Regenței”. Caracterul de pact apare în mod neîndoios ¹²⁾. Dealtfel, această idee se desprinde în mod categoric și din desbaterile parlamentare ale Constituantei. În adevăr, la Senat, profesorul Dissescu aduce în discuție această problemă. Reprezentantul guvernului, răspunde în acești termeni: „Această Constituție, votată de noi, rămâne și este un simplu proiect de Constituție, până în momentul când Regele, care este celalt factor care trebuie să dea acordul său, nu va veni să pună iscălitura sa pe acest act. Iscălitura regală, în speță, echivalează cu două lucruri: echivalează, pedeoparte, cu acordul sau consimțământul Regelui la opera în sine și echivalează, în al doilea rând, cu semnătura regală obișnuită pe care trebuie s'o pună pe orice lege, ca factor constituțional” ¹³⁾.

150. — *Alte exemple.* — În afară de Constituția Belgiei, care, în ce privește caracterul ei de pact, este identică cu a noastră, dispozițiile ei fiind reproduse întocmai în Constituția noastră, întâlnim exemple de *Constituție-pact* la poporul sârb. Decretul de promulgare al actualei Constituții jugoslave din 1921, prin formula pe care o întrebuintează, dovedește acest lucru: „In numele Majestății Sale Petru I, prin grația lui Dumnezeu și voința poporului Rege al Sârbilor, Croaților și Slovenilor, Noi, Alexandru, Moștenitorul Tronului, declarăm și proclamăm tuturor că Adunarea Constituantă... a votat... și noi am confirmat și confirmăm Constituția Regatului...”. Această formulă, care reamintește mai mult Charta concedată a lui Ludovic al XVIII, arată totuși că adunarea Constituantă a *votat* iar Regele confirmă, adică *aprobă Constituția*. Acest lucru rezultă cu prisosință din dispozițiile art. 125: „Revizuirea Constituției se hotărăște de Adunarea națională, de *acord cu Regele*”.

12) Vezi Paul Negulescu — *Drept. const.*, p. 233; P. Negulescu și G. Alexianu — *Cronica constituțională română în Revista de drept public*, 1929, No. 3—4, p. 604.

13) Vezi Al. Lascarov-Moldovanu și S. Ionescu — *Constituția României*, p. 451, ed. 1925.

C. — Convenția.

151. — Caracterele ei. — Pactul, bazându-se pe principiul egalității dintre Prinț și popor, era un sistem intermediar, chemat să împace cele două dogme puse față 'n față: dogma suveranității Prințului și dogma suveranității naționale. Se recurge atunci la o nouă formă, la Convenție, care, aici, nu trebuie înțeleasă în sensul unui contract între popor și Prinț, ci a unei convenții închiate între toți membrii societății, întruniți în adunare constituantă, hotărînd principiile după care vor fi conduși. Prin *Convenție*, în sens constituțional, trebuie să înțelegem o declarație unilaterală de voință, făcută de o Adunare Națională specială, prin care se stabilește competențele puterilor delegate în Stat și propria competență a puterii constituante. Această Adunare Națională, din proprie inițiativă și singură, fixează liniile fundamentale ale organizării Statului.

Origina acestui tip de Constituție se întâlnește, principal, în Anglia, unde de timpuriu apare ideia că deasupra Parlamentului există un organ superior acestuia, cu drepturi mai mari ca dânsul — Poporul. Ideia, în germen abia, este luată de Puritanii persecutați (1608), refugiați în Olanda. Aceștia, porniți spre Hudsonul olandez, pe vestitul vas *May Flower*, se rătăcesc și ajung spre Massachusetts. Înainte de a debarca, toți refugiații hotărâsc, printr'un act solemn să fundeze o colonie cu instituții liberale. După acest exemplu, coloniile cari urmară în America, votează, prin convenție reciprocă, Constituția Statului lor (Constituția din Connecticut — *Fondamental Orders* — 1638).

Ideia că o convenție populară specială este singura în măsură să stabilească noua Constituție, pătrunse din America, care o adoptase cu prilejul votării Constituției statelor din 1776 și chiar a Constituției federale, în Franța. Toate Constituțiile care se votează cu începere dela 1791 sunt alcătuite pe baza acestui principiu. Numai în perioada 1814-1848 și 1851-1870 principiul Constituției convenționale se întrerupe. Dela 1875 convenția constituțională rămâne nesdruncinată în Franța, întinzându-se nu numai la toate Statele cu regim republican, dar chiar și în State cu tradiție monarhică puternică, cum este Statul german. Astfel, atât din preambulul Constituției : „Po-

porul german, unit în rasele sale și însuflețit de voința de a reînoi și consolida Statul în libertate și justiție... și-a dat Constituția următoare...”, cât și din dispozițiile art. 76 privitor la revizuire și ale art. final 181 „Poporul german, prin Adunarea sa Națională, a votat și decretat prezenta Constituție. Ea intră în vigoare din ziua publicării”, rezultă că această Constituție este o *Convenție*, pe care și-a dat-o singur poporul; că autoritatea superioară, este instituită și-și ia ființă dela această Convenție¹³⁾.

Rățiunea acestui fel de Constituție trebuie căutată în tendința ce se urmărește de a concretiza în chip cât mai autentic manifestarea suveranității naționale. De aceea se creiază o adunare specială, Convenție, care desprinde regulele de conducere ale unui Stat, cu majorități speciale, de obicei 2/3 din numărul membrilor ei, și cu garanții speciale (votări repetate).

152. — *Critica acestui sistem.* — Dar și împotriva acestui sistem s’au formulat critici, mai ales cu privire la alcătuirea Adunării constituante și la faptul dacă ea reprezintă cu adevărat voința națională. Cu tot programul politic pe baza căruia se alege constituanta, membrii ei n’au mandat imperativ dela națiune ;sunt liberi să hotărască noua convenție așa cum socotesc mai nimerit. Dar hotărîrea lor poate fi în dezacord cu voința acelor care i-a delegat și Convenția poate să apară contrară sentimentului general al marei majorități.

Pentru a se înlătura această obiecțiune, unele State au adoptat sistemul ratificării populare, pe calea *referendumului*. Împotriva acestui vot popular, care nu poate decât să adopte sau să respingă Constituția, se ridică o obiecțiune principială, că se periclitează durabilitatea și autoritatea Constituției, atunci când aprobarea se dă cu o mică majoritate. Iar în caz de respingere, lucrul trebuie luat dela început, pentru a se ajunge la o nouă Constituție, care ar putea fi respinsă din nou.

13. După exemplul Germaniei avem Constituția Bavariei din 14 Aug. 1919 (vezi preambulul, § 10, § 92 și § 95), Constituția Prusiei din 1920 (preambulul, art. 6 No. 1 și 6 și art. 30), Constituția Austriei din 1 Oct. 1920 (art. 44), Constituția Estoniei din 15 Iunie 1920 (art. 86—89 și preambul), Constituția Finlandei din 17 Iulie 1929 (§ 95), Constituția Greciei din 2 Iunie 1927 (art. 125), Constituția Irlandei din 6 Dec. 1922 (art. 50), Constituția Poloniei din 17 Martie 1921, a Cehoslovaciei din 29 Feb. 1920, etc.

Viața Statului, care are nevoie de ordine și siguranță, ar fi greu amenințată. Sistemul acesta, de origină franceză, este adoptat în Elveția, unde, din cauza particularității republicei și a structurii locuitorilor, poate funcționa în condiții bune¹⁴).

Tot ca mijloc de ratificare populară a fost conceput și *plebiscitul*, care poate să ratifice modificarea unui act sau unei Constituții făcute nu de Parlament, ci de Șeful Statului. Exemple de plebiscit întâlnim în Franța, când Napoleon cere să fie ales consul pe viață. Pentru a modifica Constituția se întocmește un plebiscit asupra următorului punct: „Poate fi Napoleon Consul pe viață?”. Alegătorii răspund prin da sau nu. Odată sistemul admis, Napoleon va uza de el din nou asupra altei chestiuni: „Poporul primește ereditatea demnității imperiale în descendența directă, legitimă și adoptivă a lui Napoleon Bonaparte?”.

Sub această formă se putea ajunge la orice modificare a Constituției Statului. Astfel, prin plebiscitul din 1851, prințul Louis-Napoleon Bonaparte obține pline puteri de a întocmi o nouă Constituție după principiile pe care le formulase într'un decret anterior. Obiecțiunile ridicate împotriva referendumului se pot formula și cu mai mult temei împotriva plebiscitului, mai ales că aici nu se face ratificarea unui act al Parlamentului, ci al Șefului Statului. Ce va face acesta în caz de respingere a plebiscitului? Problemă delicată și foarte dificilă pentru șeful Statului.

D. — Statutul.

153. — Statutul Albertin.. — Plebiscitul, întrebuițat în Franța, pentru noi modificări constituționale, este adoptat în Italia chiar pentru confecționarea întregii Constituții, așa cum făcuse la 1851 Louis-Napoleon Bonaparte. Statutul acordat la 4 Martie 1848 regatului Sardiniei de regele Carol Albert for-

14) A fost adoptat și în unele Constituții recente, Estonia (art. 88), Lituania (art. 104) numai dacă o cere Președintele republicei sau 50.000 alegători pentru Dietă, Prusia, unde inițiativa revizuirii se face pe cale de *referendum*. Asupra referendumului ca sistem de guvernare vezi mai jos.

mează și azi încă Constituția Italiei. Supusă scurtă vreme influenței franceze, care introduce o serie de Constituții napoleoniene în diferite State, terminând cu Republica Italiană (1802) și apoi cu Regatul Italiei (1805) și'n urmă cu Regatul Neapolului și al Siciliei (1808), ea nu poate să păstreze nici una din noile instituții, cari dispar odată cu căderea lui Napoleon. Statele italiene se reorganizează pe baze absolutiste. Dar ideile liberale, introduse de spiritul francez, rămân și încep să dea roade. De pretutindeni, o serie de forțe noi, anonime, dar destul de puternice, se ridică împotriva monarhiilor absolutiste și cer limitarea drepturilor prințului. Rând pe rând prinții încep să se desbrace de o serie din atribuțiile lor și să creeze organe de autonomie locală, cărora să le dea în grijă o parte din interesele locale. În fruntea mișcării e Regatul Lombardo-Venețian, unde împăratul creiase congregațiile municipale și provinciale, adevărate parlamente locale. Mișcarea se întinde în Statul Pontifical, în Regatul Neapolului, unde Ferdinand I, în urma mișcărilor revoluționare, adoptă Constituția Spaniei, în cele două Sicilii și 'n sfârșit în Piemont, unde evenimentele din 1830 reaminti Piemontezilor o veche promisiune a lui Carol Albert de a introduce Constituția Spaniolă. Ajuns însă Rege, își uită promisiunea și întări regimul absolutist prin modificarea adusă Consiliului de Stat. Totuși, ideile liberale erau prea puternice în Regatul său; evenimentele din 1848 le dete o impulsie nouă; sub presiunea municipiilor și a Consiliului celor mai eminenți oameni ai Regatului, el este obligat să proclame în grabă Statutul din 4 Martie 1848. Acest Statut, o copie aproape fidelă a Constituției franceze din 1830, a celei belgiene din 1831 și a celei spaniole din 1845, este proclamat de Rege, fără nici o colaborare directă a poporului ¹⁵⁾.

Prin forma cu care este promulgat, acest Statut este o Chartă constituțională. El devine însă Constituția regatului.

15) Preambulul declară... „am decis să sancționăm (acest Statut) și să-l promulgăm, în credința că Dumnezeu va voi să binecuvânteze curatele noastre intențiuni și că Națiunea liberă, puternică și fericită, va ști să se arate totdeauna mai demnă de vechiul ei renume și să-și câștige prin meritele sale un viitor glorios. Deci, cu știința și autoritatea noastră regală, după ce am ascultat avizul Consiliul nostru de Stat, am ordonat și ordonăm, atribuindu-i forță de Statut și de lege fundamentală perpetuă și irevocabilă a monarhiei, ceea ce urmează...”

unit al Italiei prin acceptare pe cale de *plebiscit* a diferitelor State, care se unesc în jurul Regatului Piemontez¹⁶). La 1870 el este promulgat și'n provinciile romane, luate dela Papă. Poate fi modificat printr'o simplă lege ordinară, ca orice Constituție suplă; după război a fost modificat de așa fel încât azi nu i se mai recunoaște vechea sa structură.

154. — Statutul lui Cuza. — Exemplul dat de Napoleon III la 1851 influență puternic pe Domnitorul Alexandru Ioan Cuza, care, printr'o lovitură de Stat, la 2 Iulie 1864, proclamă un nou Statut, alcătuit de dânsul, fără consultarea Parlamentului și supus ratificării populare prin plebiscit „Statutul, spune d-l prof. P. Negulescu, este o Constituțiune cu *bază cezariană*, întrucât, după dizolvarea Parlamentului, Domnitorul o dă ca operă personală, dar cere poporului ca, pe cale de *plebiscit*, să dea aprobare.

„Plebiscitul joacă un foarte mare rol din acest punct de vedere; el servește ca o conciliațiune a ideii democratice deoparte și a guvernului quasi-personal de altă parte”¹⁷).

§ 3. — Rolul Constituției.

SUMAR: 155. Constituția fixează competențe. — 156. Delegata potestas non delegatur. — 157. Ideea de delegațiune în regulamentul de administrație publică. — 158. Delegația de putere în timpuri de criză.

155. — Constituția fixează competențe. — În concepția modernă Constituția este ansamblul regulilor după care funcționează organele esențiale ale Statului. Când vechea concepție a guvernului arbitrar este înlăturată și când în locul acesteia se transplantează, odată cu apariția regimului democratic, noua

16) Pentru mai multe amănunte asupra istoriei constituționale a Italiei a se vedea Palma — *Corso di diritto costituzionale* 3-a ediz., Firenze, 1883—1885; Arcoleo — *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1907; Orlando — *Principii di diritto costituzionale*, 5-a ediz., Firenze, 1920; Trentin — *Corso di istituzioni di diritto publico*, Padova, 1920. A se vedea și ultima lucrare a lui Silvio Trentin *Les transformations récentes du droit public italien*, Paris, 1929, care trebuie citită cu toată rezerva, autorul fiind un adversar fiind un adversar hotărât al fascismului italian.

17) P. Negulescu — *Drept Constit.*, p. 214.

idee a guvernului legal, cea dintâiu grije a oamenilor politici a fost să asigure în chip temeinic această idee de legalitate. Constituția apare ca instrumentul cel mai prielnic și cel mai potrivit, care să îndeplinească acest rol. Căci, în adevăr, toate pozițiunile ei n'au alt rost decât acela de a asigura diferitelor organe ale Statului o sferă de competență determinată și de a priveghea ca activitatea lor să se mărginească în limitele fixate de dânsa. Rolul ei, odată aceste competențe fixate, este să privegheze ca nici unul din organele Statului să nu depășească sfera lor de acțiune. În vederea acestui scop și pentru a face, mai ales, respectată din partea puterii legiuitoare opera de competență rezervată ei, s'a creiat tipul Constituțiunilor rigide.

Sistemul acesta constituie o mare inovație față de sistemul drepturilor proprii, existent în regimul absolutist. Deosebirea dintre aceste două se poate rezuma în următoarele puncte :

a) În sistemul competenței, organul constituțional (Șeful Statului, Parlament, Guvern, Justiție) deține puterea dela Constituție, în baza unei delegațiuni exprese pe care aceasta i-a făcut-o și este obligat s'o exercite în limitele stabilite de Constituție, căci el nu are alte drepturi decât acelea care i-au fost fixate prin actul de delegare. „Constituția creiază juridicește competențe. Și astfel, din cauza acestui caracter creator, ea se așează deasupra organelor constituționale cari își trag existența dela dânsa. Ansamblul puterilor conferite de actul creator organului creiat, constituie competența”¹⁸⁾.

În sistemul drepturilor proprii organul constituțional deține un drept propriu, pe care îl are dela natura sa și nu în baza unei delegațiuni. Constituția intervine aci numai pentru a limita atotputernicia exercițiului acestui drept.

b) Sistemul competențelor este compatibil cu ideea și regimul democratic, pe când sistemul drepturilor proprii a apărut și a justificat regimul absolutist. „Dacă apariția principiului democratic n'a răsturnat tronul monarhului, ea modifică cel puțin considerabil situația sa, substituind prin Constituție, o simplă competență constituțională unui drept propriu de suveranitate”¹⁹⁾.

18) Joseph Barthélemy — *op. cit.*, p. 197.

19) *Loc. cit.*

c) Interesul acestei distincții este considerabil. În prim rând, în sistemul competențelor, *competința nu se presupune* ci ea trebuie să rezulte în chip formal sau tacit din actul de delegațiune. Organul care face actul trebuie să dovedească competența sa. În sistemul drepturilor proprii organele au cea mai largă competență; ele nu au numai acele drepturi cari le-au fost luate în mod expres.

d) *Competința nu se delegă*. Constituția instituind o sferă de competență, creind organe, înseamnă că are un drept superior acestor organe și este anterior lor. Dacă aceste organe ar delega competența lor unor alte organe, ele și-ar crea o putere constituțională proprie și ar viola Constituția pe baza căreia ființează. În sistemul drepturilor proprii, delegațiunea de putere este posibilă, ca una ce nu este creată de un organ superior.

e) În sistemul competențelor, orice act trebuie să fie făcut în chip legal și în limita competenței delegate. Când un act depășește această limită este considerat fără valoare juridică, este nul, ca unul ce-i făcut de o autoritate incompetentă. În sistemul drepturilor proprii, nulitatea pentru incompetență nu există, ci numai o simplă nulitate pentru viciuri de formă, când actul nu ar fi respectat formele cerute de Constituție pentru împlinirea lui.

156. — *Delegata potestas non delegatur*. — Sistemul competențelor delegate, apărut pentru prima dată la Romani, sub forma acestei maxime, este introdus în practica constituțională americană, de unde apoi pătrunde în scrierile publiciștilor francezi. Acest principiu se bazează pe o realitate de fapt, aceea a necesității stabilirii unor competențe determinate, pentruca activitatea organelor Statului să nu fie paralizată din cauza conflictului de atribuțiuni. Pentru ca această realitate de fapt să fie transpusă în formulă juridică, publiciști au fost nevoiți să-i găsească o structură rațională. Pentru dâșii, națiunea întregă, transformată în putere constituantă, stabilește organele și creiază competențele. Odată acest fapt împlinit, puterea constituantă dispăre, lăsând să funcționeze numai organele pe care dânsa le-a creat. Aceste organe n'au decât acele drepturi, cea sferă de atribuțiuni pe care le-a creat-o puterea constituantă; ele nu pot adăuga nimic la competența lor, căci n'au un drept propriu, ci un drept derivat dintr'o putere superioară, care nu

mai există. Juridicește deci, este imposibil ca puterea derivată să creieze noui competențe deoarece nu are un drept propriu ²⁰⁾.

157. — *Ideia de delegație în regulamentul de administrație publică.* — Multă vreme s'a susținut în Franța că invitația pe care o face parlamentul puterii executive, de a alcătui un regulament pentru aplicarea și complectarea unei legi, ar constitui o delegațiune a puterii legislative. Multă vreme chiar, aceste regulamente își întindeau sfera lor de competență asupra acelorași materii rezervate legii și puteau chiar să stabilească amenzi, taxe și pedepse; erau sustrase recursului pentru exces de putere și confereau aceiași stabilitate juridică ca și legea, neputând fi modificate decât printr'o lege. Dar încetul cu încetul jurisprudența consiliului de Stat ca și a Casației franceze, a venit și a precizat și aci rolul regulamentului de aplicațiune o legilor. Astfel la 6 Decembrie 1907 ²¹⁾ se stabilește că un regulament făcut în urma unei astfel de invitații putea să fie modificat de un alt regulament, dat cu avizul Consiliului de Stat. Tot cu acea ocazie se pune și principiul că un astfel de regulament poate să fie atacat în fața consiliului de Stat pentru

20) D-1 Prof. Paul Negulescu — *Drept constit.* p. 482, ocupându-se de problema competențelor delegate, critică cu drept cuvânt decizia Curții de Apel S. I Cernăuți, No. 34 din 8 Dec. 1926 în *Pand. Rom.*, 1928, II, p. 5 cu nota d. avocat H. Aznavorian, prin care se refuză Universității acțiunea în contencios împotriva numirii ilegale a unui profesor. Legea a delegat în competența Universității dreptul de a recomanda pe candidați pentru a fi numiți profesori; ministerul nu poate numi fără această recomandare. Curtea de Apel respinge însă acțiunea Universității pe motiv că n'a dovedit că i s'a lezat un drept propriu, ci numai o atribuție dată de lege. „Cu alte cuvinte, spune d. Negulescu, Curtea de Apel face o distincție între dreptul propriu, care ar aparține unei autorități, unui organ al Statului și atribuțiunile ce-ar aparține unui alt organ, mai înfeior. Aci era întreaga confuzie pe care o făcea Curtea de Apel din Cernăuți. În materie de drept public, nu pot să existe drepturi; drepturile nu le are, potrivit Constituțiunii, decât numai națiunea. Diversele organe sau puteri, pe care ea le organizează și nu sunt puteri constituite, nu au decât atribuțiuni, competențe, nicio dată drepturi proprii.

„Constituțiunea stabilește fiecărui organ, fiecărei autorități, o sferă de atribuțiuni, o competență și ea, numai în limitele acelei competențe stabilite poate să facă acte valabile. Prin urmare nu poate să existe autoritate care să poată fi investită altfel decât cu atribuțiuni determinate”.

21) C. E. *Compagnie du Nord, d'Orléans, de l'Etat, du Midi, de l'Ouest* Cas. 1 Fev. 1911 S. 1913 I, 401.

exces de putere ca și oricare alt regulament alcătuit de șeful Statului, că deci el nu are caracterul unei legi.

La noi, după războiu, s'a încercat să se facă o aplicațiune acestor principii, care a pasionat lumea juridică franceză. În legea pentru organizarea contribuțiilor directe din 1921 se introduce un articol final prin care se acordă puterii executive dreptul de a complecta prin regulament dispozițiile legii. Dar acest text nu a avut nici o aplicațiune și nu a venit nici o dată în desbaterile instanțelor judiciare, căci legea a fost abrogată. Jurisprudența noastră însă, în mod constant dată fiind dispoziția articolului 88 din Constituție, „El (Regele) face regulamente necesare pentru executarea legilor, fără să poată vre-o dată modifica sau suspenda legile și nu poate scuti pe nimeni de executarea lor”, a înlăturat ca ilegal și fără competența orice regulament făcut în contradicție cu textul unei legi. Ea a mers și mai departe încă și'a înlăturat ca ilegal orice regulament făcut nu în disprețul unei legi, ci în complectarea unei dispoziții legislative, stabilind că pe cale de regulament nu se pot crea drepturi subiective. (Vezi această chestie tratată la cap. Lege și regulament).

158. — **Delegația de putere în timpuri de criză.** — În țări cu Constituție flexibilă, cum sunt Anglia și Italia, este incontestabil că delegația de putere poate să aibă loc, pentrucă Parlamentul alcătuiind o lege prin care ar hotărâ delegarea de puteri, modifică prin acea lege Constituția. În aceste țări nu există o putere constituantă superioară Parlamentului. Parlamentul nu are aci drepturi derivate, ci are drepturi proprii, pe care poate să le delege. Astfel în Anglia în timpul războiului 1914—1918 prin *Defence of the realm acts* se delegeă Coroanei dreptul de a lua măsuri de salvarea Patriei pe cale regulamentară. De asemeni în Italia se creiază legea plinelor puteri în 22 Mai 1915; toate decretale date pe baza acestei legi au fost sustrate controlului jurisdicțional al Contenciosului Administrativ, fiind considerate ca legi. În Franța, proiectul Briand din 1916, prin care se cerea Parlamentului să acorde guvernului pline puteri, a fost respins de Parlament. Totuși în 1926 guvernul Poincaré obține o lege prin care i se acordă *pline puteri* ca să ia pe cale de decret-lege orice măsuri va crede de cuviință pentru reorganizarea administrativă a Franței. Toate aceste precedente sunt excepțiuni trecătoare și fără importanța dela principiul că pute-

rile delegate nu se delegă. Este adevărat că acest principiu nu există înscris în termeni expresi nici în Constituția franceză, nici în Constituția noastră. În Constituția federală a Americii din 1887, această idee a fost preceizată prin amendamentul 10; puterile care n'au fost conferite Statului federal sunt rezervate Statelor respective sau poporului. Acest principiu este însă implicit cuprins în Constituția noastră în art. 33 care declară că toate puterile Statului emană dela națiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după regulile așezate în Constituțiunea de față. Ori în Constituție nu se prevede nici o regulă pentru delegarea puterilor. Organele constituționale nu pot deci să facă acte în contradicție cu dispozițiile art. 33 din Constituție, întru cât ele n'ar mai funcționa după regulile fixate în Constituție. Totuși, în practică, unele organe ale Statului, în special puterea legiuitoare, depășesc sfera lor de competență și încearcă să nesocotească regulile statornicite de Constituție. În sistemul Constituțiunilor scrise s'a conceput atunci de a se crea o garanție mai pozitivă pentru respectarea Constituției; jurământul monarhului și al funcționarilor nu mai era considerat suficient; încălcările veneau din partea puterii legiuitoare acum. Se concepe atunci creațiunea unui organ politic sau a unui organ jurisdicțional, care să asigure supremația Constituției.

CAPITOLUL II

Supremația Constituției

§ 1. — *Supremația Constituției întărește ideia de legalitate*

SUMAR: 159. *Legalitatea, fundament al Statului modern.* — 160. *Supremația Constituției.* — 161. *Legi fundamentale și ordinare.* — 162. *Constituție necrisă și Constituție flexibilă.* — 163. *Organe politice însărcinate cu controlul legalității (Juriul Constituționar).* — 164. *Promulgarea — mijloc de control.* — 165. *Controlul exercitat de puterea judecătorească.* — 166. *Controlul constituționalității pretinde Constituție scrisă.*

159. — *Legalitatea, fundament al Statului modern.* — După lungi străduințe, Statele moderne au reușit să-și fundeze exi-

stența lor pe ideia de *legalitate*, care, redusă la cea mai simplă expresie, am formula-o astfel: toate organele Statul funcționează în baza unei ordini de drept, stabilită de legiuitor și care trebuie respectată. Pentru asigurarea acestui principiu apar Constituțiile scrise, cari evoluează repede către tipul *rigid*. Dar garantarea legalității, adică funcționarea organelor Statului în limitele stabilite de Constituție, nu se poate asigura decât în țările cari organizează un sistem serios de garantare a supremației Constituției. Constituantul român din 1923, menținând acest principiu, definitiv câștigat, l-a întărit și mai mult prin dispoziția introdusă în art. 103 și 107 din Constituție. În Constituția dela 1866 ideia de legalitate nu apărea cu destulă claritate și deaceia o lungă bucată de vreme ne-a lipsit un control al legalității administrative, iar atunci când s'a încercat introducerea lui, a dat loc la ample discuțiuni ¹⁾.

Intr'un Stat în care legea formează elementul esențial din care acesta își trage existența, ea trebuie să fie respectată de toate elementele cari alcătuiesc Statul, de justiție, de Parlament și de administrație. „Intr'un chip mai precis, legalitatea înseamnă că legea edictată se impune respectului tuturor, atâta vreme cât n'a fost abrogată” ²⁾.

160. — **Supremația Constituției.** — Constituantul român a înțeles să asigure un rol determinant în viața Statului acestui control al legalității. El a înțeles să dea, în prim rând, o valoare deosebită normelor constituționale față de legile ordinare și să institue un sistem de a face respectată această diferență. În al doilea rând el a înțeles să impună nu numai justiției ci și administrației, respectul legilor existente.

Pentru a înlăptui aceste idei ale sale, el a organizat două instituțiuni: *controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ*. În adevăr, ideia de legalitate era adânc jignită

1) A se vedea discuțiunile ce-au avut loc cu ocazia introducerii contenciosului ad-tiv la 1905 și 1912, ca și la 1910 cu ocazia desființării lui. Vezi și controversele ce-au avut loc la 1912, cu ocazia discuției controlului constituționalității legilor.

2) P. Negulescu — *Curs de drept constituțional*, 1927, p. p. 480, J. Barthélemy et P. Duez — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926, p. 19. Vezi această idee reluată cu largi dezvoltări în *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France* de Paul Duez în volumul *Mélanges M. Hauriou*, Sirey, 1929.

când Parlamentul, în omnipotența sa, trecea peste o normă constituțională, care, deși nu era o normă sacro-sanctă, era totuși stabilită cu anumite garanții și nu putea fi modificată decât tot în același chip. Pe de altă parte, legea n'avea altă valoare decât să reguleze raporturile indivizilor între ei, căci, deși existau legi care regulau raporturile dintre indivizi și Stat, ele aveau numai o valoare pur teoretică, deoarece, dacă Statul nu voia să le respecte, nu exista mijloc de a-l constrânge.

Când Statul modern își organizează noua sa înfățișare, cea dintâi idee care-l preocupă este aceea a stăvilirii abuzului administrativ: de aici invențiunea Constituțiunilor și pe cale jurisprudențială, instituirea unui control al legalității, operă capitală a Consiliului de Stat din Franța. Astăzi e greu de conceput viața de Stat fără existența acestui control. Odată acest abuz stăvilat, apare unul nou, mult mai grav, acel al Parlamentului. Se inventează atunci *Supremația Constituției* și diferite sisteme pentru garantarea ei. Ideia de legalitate dobândește astfel o puternică pârghie de întărire.

161. — *Legi fundamentale și ordinare.* — În țările cu Constituție rigidă, s'a pus întotdeauna problema deosebirii între legile ordinare și cele constituționale. Jurisconșulții secolului XVII și XVIII au examinat această chestie, împărțind legile în *fundamentale* și *ordinare*. Preocuparea de căpetenie era de a ști dacă legile ordinare pot modifica legile fundamentale. În această privință nu există nici un fel de divergență: toți autorii erau de acord să recunoască că o lege ordinară nu poate modifica o lege prestabilită și sfântă, pe care Parlamentul și Prințul n'o pot modifica decât în baza unei însărcinări expres date de națiune³⁾. Dar aici intervine Rousseau cu concepția *voinței generale*. Legile, spune dânsul, sunt expresia voinței generale, ori voința generală este suverană; ea poate face orice fel de legi, fără ca cineva s'o poată controla. Teoria aceasta însă nu rezistă; diferența între legile fundamentale și cele ordinare este consacrată; ea a avut doar un singur rezultat, acela de a înălțura în Franța posibilitatea de control a constituționalității legilor. Dar și acest efect e pe cale să dispară.

162. — *Constituție nescrisă și constituție flexibilă.* — Această

3) Vattel — *Le droit des gens*, liv. I, ch. III, § 34.

deosebire între legile fundamentale și legile ordinare nu poate exista în țările cari au *Constituțiune nescrisă* sau în acele cari au *Constituțiune flexibilă*⁴⁾. În aceste țări, în principiu, legea ordinară are putere suverană și nu se găsește altă lege, prestabilă și sacră, care să-i limiteze domeniul. Și totuși, chiar în aceste țări există o *ordine constituțională* care, deși nescrisă, se impune atenției legiitorului ordinar. Sunt principii cari sunt considerate fundamentale pentru viața Statului și de cari nu îndrăznește nimeni să se atingă. În aceste țări dreptul constituțional este un produs istoric, elaborat în cursul secolelor.

163. — Organe politice însărcinate cu controlul legalității (Juriul Constituționar). — Și dacă, totuși, o lege ordinară a fost votată în disprețul legii fundamentale, care va fi autoritatea menită să constate acest lucru și să stabilească sancțiunile legale? Dacă Parlamentului singur i s'ar da căderea de a judeca dacă legile pe care le votează sunt sau nu în acord cu legile constituționale, atunci ne-am găsi în fața unui auto-control, care n'ar prezenta nici un fel de garanție. Este adevărat că acest auto-control ar avea și dânsul o sancțiune: membrii Parlamentului, trebuind să se adreseze din nou alegătorilor, ar putea suferi consecințe din faptul depășirii textului constituțional, consecințe care ar duce la refuzul acordării din nou a mandatului parlamentar. Dar această consecință este îndepărtată și destul de greu de realizat în practică. Aceasta a fost concepția care a stat la baza *juriului constituționar*, a lui Sieyès, realizată în *Senatul conservator* al Constituției din 22 frimaire anul VIII, menținută în timpul Consulatului și al Primului Imperiu și înfăptuită a doua oară, în Constituția dela 14 Ianuarie 1852. Acest Senat conservator, nu numai că nu și-a îndeplinit rolul său — căci nu cunoaștem nici o lege declarată neconstituțională în

4) „O Constituție „flexibilă” este o Constituție în virtutea căreia orice lege, oricare ar fi, poate fi legal schimbată cu aceeaș ușurință și cu aceeaș formă de un singur și acelaș corp. „Flexibilitatea” Constituției noastre constă în dreptul Coroanei și a celor două Camere de a modifica sau de a abroga orice lege.

„O Constituție „rigidă” este o Constituție în virtutea căreia anumite legi, cunoscute în general ca legi fundamentale sau constituționale, nu pot fi schimbate în acelaș fel ca și legile ordinare”. (Dicey, *Introduction à l'étude de droit constitutionnel*, 1902, p. 112—113).

timpul cât a funcționat — dar dimpotrivă, prin senatele-consulte pe care le-a dat, a adus o serie de modificări Constituției, pe cale de amendamente, justificând aceasta în virtutea principiului — puțin cam curios — că cine are dreptul să păzească un text de lege, are dreptul să-l și modifice⁵⁾. Senatul conservator — cu tot titlul său — se dovedește un organ politic prin excelență, care nu este în stare să reziste injocțiunilor puterii executive și în special voinței de neînfrânt a lui Napoleon I. Experiența pe care ne-o pune la îndemână acest organism în privința controlului constituționalității legilor îl determină pe Hauriou să declare că „un organ politic, statuând asupra constituționalității legilor și independent, ar fi cu mult prea puternic, ar fi stăpânul guvernului. Această experiență condamnă în mod absolut controlul constituționalității legilor printr'un organ politic, deoarece trebuie ca acest control al constituționalității să fie în acelaș timp independent și inofensiv pentru guvern”⁶⁾.

164. — Promulgarea — mijloc de control. — Ar putea fi dată această sarcină a controlului constituționalității legilor în grija Șefului Statului, care, cu ocazia *promulgării legilor*, ar examina dacă acestea întrunesc toate condițiile legale din punct de vedere constituțional, atât ca formă, cât și ca fond El ar putea refuza promulgarea aceloră pe care le-ar crede că nu întrunesc condițiile cerute de Constituție. Dar, în acest caz, Șeful Statului ar fi pus în conflict cu puterea legiuitoare. Ii s'ar da astfel căderea să aprecieze valoarea legilor și să cenzureze activitatea unui întreg Parlament. Parlamentul, la rândul lui, ar căuta să reacționeze și iată astfel o luptă de natură politică între aceste două elemente, luptă care ar fi trebuit să rămână numai pe terenul juridic. În Franța, Șeful Statului are această prerogativă de a cere Camerelor să supună legea votată unei noi deliberări. Dar el n'a uzat niciodată de dânsa, căci ar fi dat naștere la un conflict socotit drept o adevărată lovitură de Stat. Sancțiunea nerespectării pactului fundamental trebuie să fie posterioară, pentru că numai atunci ea poate avea întreaga

5) Această idee, sub o altă formă însă, a fost larg împărtășită de Curțile supreme din America, atunci când au înlăturat ca neconstituționale amendamentele aduse Constituției.

6) M. Hauriou — *Précis de droit constitutionnel*, 1929, p. 268.

forță morală și poate apare mai mult lipsită de preocupări de natură politică. „Una din politicele cele mai înțelepte ale dreptului, spune Hauriou ⁷⁾, consistă în a nu face să intervină mijloacele sale de îndreptare decât după un interval de timp, când focul acțiunii a scăzut și când amorurile proprii nu mai sunt angajate. Dreptul este esențialmente represiv. El așteaptă ca acțiunile să fie terminate. Cu atât mai rău dacă dănsese au cauzat pagube. Va încerca să le repare, dar pacea socială se poate menține numai cu acest preț, căci intervenții premature ar da naștere la conflicte nesfârșite și ar compromite chiar pe judecător în luptă”.

În sistemul constituantului român, Șeful Statului are un important rol de control al constituționalității, căci el are, pe deoparte, dreptul de inițiativă și de altă parte, dreptul de a sancționa și promulga legile, putând refuza promulgarea acestora pe care le-ar găsi neconstituționale sau neconforme cu vederile lui (art. 88 al. 3 Constituție).

165. — Controlul exercitat de puterea judecătorească. — Controlul constituționalității legilor revine deci în mod firesc puterii judecătorești, ca una ce este chemată să interpreteze legile. Căci acest control nu este altceva decât examinarea legii ordinare și interpretarea ei în raport cu altă lege, superioară acesteia, de natură constituțională. Misiunea însăși a judecătorului este să interpreteze legile și să aplice sancțiunile acolo unde s'a violat textul legii. Această misiune trebuie să se întindă și la examinarea Constituției, căci a nu aplica sancțiuni pentru nerespectarea dreptului constituțional, ar însemna să negăm existența unui drept constituțional. O normă de drept, neavând o sancțiune care s'o facă respectată, devine un simplu precept moral. În afară de aceasta, judecătorul, prin chiar misiunea sa, examinând o lege din punct de vedere al constituționalității, va cerceta numai *legalitatea* acelei legi în raport cu Constituția, înlăturând orice preocupare de politică sau oportunitate. El va rezolvi un simplu conflict de legi.

Acest control, pe care puterea judecătorească îl exercită în privința constituționalității legilor, a fost și este încă soco-

7) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 267.

tit ca venind în conflict cu principiul separației puterilor, o dogmă care este definitiv dobândită pentru umanitate, care este acceptată azi de toată lumea, fără discuție. Principiul separației puterilor pretinde o independență aproape absolută a puterilor între dânsese. A da unei puteri — puterii judecătorești — dreptul de a controla actele puterii legiuitoare, înseamnă — s'a susținut multă vreme — să eludezi acest important principiu, dobândit de omenire cu atâta greutate și jertfe ⁸⁾.

Acei cari au afirmat acest lucru au căutat să nesocotească adevărata teorie a lui Montesquieu, inspirată și lui de Aristotel, asupra separației puterilor, după care separația celor trei puteri ale Statului nu constituie un cadru rigid, ci dimpotrivă, un cadru suplu, în care puterile colaborează în vederea îndeplinirii aceluiași funcțiuni și se controlează reciproc. Această separațiune, bazată pe colaborare și control, asigură viața internă a Statului și constituie cea mai serioasă garanție a libertății ⁹⁾. A lăsa aceste puteri în cea mai deplină independență, fără nici un fel de control, înseamnă a menține vechiul absolutism al Statului.

Puterea judecătorească are, din acest punct de vedere, un rol covârșitor în Stat, căci dânsa controlează atât actele puterii legiuitoare cât și acele ale puterii executive. Anularea unei legi ca neconstituțională, anularea unui act administrativ ca nelegal, sunt acte ale puterii judecătorești, pe care le exercită în virtutea acestui drept de control. La fel, puterea executivă are drept de control asupra celorlalte puteri. Controlul reciproc al puterilor asigură legala și buna lor funcționare. Puterea judecătorească are, prin însăși natura sa, rolul de a fi în Stat regulatorul bune funcționări a principiului separației puterilor.

8) La noi a avut loc o importantă discuție în această privință, prilejuită de vehementa campanie dusă de un partid politic și de un eminent jurist, prof. Toma Stelian, împotriva legii Curții de Casație din 1905 (*legea Bădărău*), prin care s'a dat în căderea justiției dreptul de a examina legalitatea actelor administrative. A se vedea, deasemeni, importanta discuție ce-a avut loc în Parlament în 1912, cu ocazia reintroducerii contenciosului administrativ, desființat în 1910, precum și judicioasele lămuriri date de d. prof. Paul Negulescu, raportorul și autorul legii Curții de Casație din 1912.

9) Montesquieu — *L'Esprit de lois*, cart. XI, cap. VI.

166. — Controlul constituționalității pretinde Constituție scrisă. Puterea judecătorească, după art. 103 al Constituției noastre din 1923, este expres însărcinată să supravegheze intangibilitatea normelor constituționale. Legiuitorul constituant a socotit necesar să organizeze un *control al constituționalității legilor*, pentru că i s'a părut că instituția Senatului n'ar fi suficientă să îndeplinească acest rol. El a înțeles să dea acest control în căderea puterii judecătorești; dreptul constituțional devine astfel un *drept pozitiv*, un *drept sancționator*. O Constituție rigidă, cum este Constituția noastră, care nu poate fi modificată decât cu paza anumitor forme, deosebite de acele ale unei legi ordinare, trebuie să fie complectamente respectată de puterea legiuitoare ordinară. La popoare fără opinie publică, Constituția rigidă este o serioasă garanție de progres, de stabilitate și de dezvoltare normală¹⁰). De aici interesul respectului integral al Constituției. Și este un fenomen lesne de verificat: popoarele cu opinie publică serioasă, cu un înalt spirit de conservatorism, au adoptat forma *scrisă și rigidă*, a Constituțiunilor. Constituția rigidă fiind în principiu de o durată mai lungă, prezintă un mare avantaj față de Constituția flexibilă, prin faptul că ea este mai lesne cunoscută de masse; chiar numai forma scrisă prezintă deasemeni un anumit caracter de stabilitate și de precizie, ceiace-i dă o mare superioritate și o face să fie mai lesne respectată de guvernanți. „Constituția scrisă, spune dd. Barthélemy și Duez, va fi *mai lesne iubită de democrație* decât Constituțiunea nescrisă: democrația iubește ceiace-i net, simplu, direct”¹¹). Pentru democrație, *cercetarea* și stabilirea obiceiului constituțional și a tradiției constituționale, constituie un adevărat prilej de a revendica forma scrisă a Constituției; căci democrația nu poate concepe ca descoperirea tradiției constituționale și stabilirea obiceiului constituțional să fie privilegiul anumitor oameni și să poată constitui un obiect de discuție. Constituția scrisă apare deci „ca

10) Dd. Joseph Barthélemy și Paul Duez — *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, ed. 1926, p. 186 și ur., văd în supremația Constituției baza regimului democratic: „La suprématie de la Constitution, principe générateur de *légalité* et de *stabilité juridique*, incarne la démocratie organisée”.

11) *Op. cit.*, p. 190.

un instrument de educație politică al democrației" ¹²⁾. Mai mult încă, Constituția scrisă garantează și întărește ideia de legalitate.

Supremația legii fundamentale poate fi examinată și atunci când este vorba de o *Constituție nescrisă*, căci și în această ipoteză norma constituțională prevalează asupra normei ordinare. Dar supremația constituțională, sub forma ei *juridică*, apare în adevăratul înțeles al cuvântului numai acolo unde Constituția păstrează forma scrisă *rigidă*. Acolo, orice lege făcută cu nesocotirea textului constituțional trebuie să fie declarată ilegală. Căci Constituția a stabilit anumite organe — Parlamentul în speță — cărora le-a dat o anumită competență, aceia de a alcătui legi; această competență nu poate însă să excedă drepturile ce i-au fost acordate: Parlamentul nu poate alcătui legi în disprețul textului constituțional.

În timpul regimului constituțional, de multe ori organele delegate de Constituție, Parlamentul, în special, au excedat competența lor, întocmind legi cari depășeau textul constituțional și devenind, prin chiar acest fapt, ilegale. Problema care s'a pus a fost aceea de a ști care este organul menit să restabilească legalitatea, cenzurând actele Parlamentului, *contrarii dreptului*. „Numesc lege contrară dreptului, spune Duguit ¹³⁾ orice lege formală, care conține o dispoziție contrară, fie față de un principiu de drept superior, așa cum este observat de conștiința colectivă a poporului, fie față de o dispoziție înscrisă în declarația drepturilor, fie însfârșit față de o dispoziție a legii constituționale rigide, în țările cari, ca Franța și Statele-Unite, au adoptat această ierarhie a legilor”.

S'au înfățișat în această privință două sisteme, deosebit de interesante pentru problema ce studiem :

1° Controlul constituționalității legilor printr'un organ politic ;

2° Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional.

12) Barthélemy și Duez, *op. cit.*, p. 190.

13) Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, ed. II, 1923, vol. III, pagina 659.

§ 2. — *Controlul constituționalității legilor făcut de un organ politic*

SUMAR: 167. *Constituționalitatea externă.* — 168. *Constituționalitatea intrinsecă.* — 169. *Juriul constituționar a lui Sièyès.* — 170. *Senatul conservator al anului VIII.* — 171. *Constituția din 14 Ianuarie 1852.*

167. — **Constituționalitatea externă.** — Intre încercările făcute pentru a se găsi un mijloc mai propriu de control al constituționalității legilor, trebuie să semnalăm sistemul propus de Franklin pentru *Pensilvania*, constând din creierea unui corp de „censori”, format din cei mai de seamă cetățeni, cari aveau sarcina să vegheze la respectarea Constituției, anulând toate legile contrare Constituției¹⁴⁾.

O încercare de asemenea natură a fost făcută și în *Franța* în două rânduri. Desigur, aici nu este vorba de controlul constituționalității *externe* a legilor. Acest control a existat totdeauna și există și azi în Franța. Atunci când este vorba de o lipsă esențială a unei legi, spre exemplu, atunci când o lege n'a fost votată de unul din corpurile legiuitoare, și totuși această lege a fost promulgată, atunci toți magistrații sunt competenți să judece constituționalitatea acestei legi și s'o înlăture, pentru bunul motiv că nu ne găsim în fața unei legi. Magistrații au să aplice legea și nu o dispoziție care n'are nici o valoare legală, deși păstrează aparența unei legi¹⁵⁾. Controlul acestei constituționalități poate fi făcut și de Președintele Republicei, cu ocazia *promulgării legilor*. Căci promulgarea legilor constituie actul prin care Președintele atestă tuturor că textul pe care-l subscrie a devenit text de lege cu respectul tuturor formelor cerute de Constituție¹⁶⁾.

14) Joseph Barthélemy, *op. cit.*, p. 204.

15) „O lege care n'ar fi votată succesiv de fiecare din cele două Camere, sau care n'ar fi regulat promulgată, nu este obligatorie pentru tribunale. Dar nu-i nevoie să se recunoască acestora dreptul de a controla constituționalitatea legii pentru a decide că un tribunal nu poate să aplice o astfel de dispoziție: aceasta nu-i o lege; unul din elementele actului legislativ îi lipsește (A. Esmein, *op. cit.*, p. 642, în notă; G. Jèze — *Les principes généraux de droit administratif*, 1925, t. I, p. 350).

16) A se vedea și studiul d. M. Waline — *Eléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en droit français* în *Revue du droit public*, 1928, No. 3, p. 441.

168. — Constituționalitatea intrinsecă. — Atunci însă când este vorba de a se examina constituționalitatea *intrinsecă* a unei legi, problema devine mai dificilă¹⁷⁾. Discuții nesfârșite au și astăzi loc dacă acest control trebuie făcut de un organ politic sau de un organ jurisdicțional. Aproape unanimitatea autorilor sunt de acord în a respinge ideia unui control exercitat de un organ politic și cer cu toții exercitarea acestui control al constituționalității legilor de către un organ jurisdicțional. Motivele care-i determină sunt trase din experiența pe care a făcut-o Franța prin creierea unui organ politic care să controleze constituționalitatea legilor.

În adevăr, exemplul Americii, unde textul constituțional se bucura de un respect deosebit și era dat în paza tuturor instanțelor judecătorești, a influențat pe oamenii politici din Franța și i-a făcut să se gândească și ei la un sistem de a cenzura actele Parlamentului în raport cu textul constituțional. Publiciștii secolului XVIII susțineau, ca și oamenii Revoluției, de altfel, necesitatea de a se înscrie în Constituție o *declarație imperativă a drepturilor*, declarând nule pe toate acele legi cari ar fi contrare Constituției¹⁸⁾. Această concepție fu formulată de Dupont de Nemours în 1789 și fu reluată de Robespierre, cu ocazia proiectului de Convenție, în ședința dela 10 Mai 1793, sub această formă: „Declarația drepturilor este Constituția tuturor popoarelor; celelalte legi sunt prin natura lor muabile și subordonate acesteia; ea trebuie să fie totdeauna prezentă tuturor spiritelor; să strălucească în fruntea Codului vostru public; primul articol al Codului să fie garanția formală a tu-

17) Totuși, Duguit crede că judecătorii, intrând în analiza formei externe a unei legi, proced la examinarea *constituționalității legilor*, caciace nu le este îngăduit să facă. Orice viciu de formă, susține dânsul, se acoperă prin *promulgarea* Președintelui Republicei: tribunalele nu mai pot examina acest viciu, ci au datoria să aplice legea (Vezi *Revue du droit public*, 1912, p. 306). Impotriva aceste păreri se ridică marea majoritate a autorilor, în frunte cu d. Jêze, care se exprimă astfel: „Fără îndoială, tribunalele nu pot controla actele Parlamentului, dar pot verifica pe acele ale Președintelui și decide că promulgarea, care nu-i un act parlamentar, e vișiată de nulitate și nu poate da caracterul unei legi unui text care n'a fost votat de cele două Camere (*Revue du droit public*, 1928, p. 380. Vezi și G. Jêze, *op. cit.*, p. 368—372).

18) A. Esmein, *op. cit.*, p. 637.

turor drepturilor omului; al doilea, să dispună că orice lege care le atinge, este tiranică și nulă”¹⁹⁾.

Ideia aceasta, în care nu se preciza cine va declara nule legile contrare acestei *declarații a drepturilor*, fu reluată de Isnard, care propune alcătuirea unui *pact social*. Garanția acestui pact el o prevedea în art. 5 al proiectului său: „Orice articol al actului constituțional sau al oricărei legi subsecvente, care ar contrazice prezentul pact, este nulă”²⁰⁾.

169. — *Juriul constituționar a lui Sieyès*. — Acela care pune însă în mod lămurit problema controlului constituționalității legilor de către un organ politic este Sieyès, în discursul său vestit, în Convenția dela 2 thermidor, anul III. El cere creierea unui organ de natură politică, care să anuleze din oficiu, sau la cererea celor interesați, orice act sau orice lege care ar fi contrară Constituției²¹⁾. Mai mult, acest juriu avea chiar un rol de constituentă²²⁾.

Această idee a lui Sieyès este împărtășită de Napoleon I și realizată sub forma *senatului conservator* din Constituția anului VIII. După concepția lui Sieyès, înfățișată în planul de Constituție ce întocmise, senatul conservator este un organ independent de puterea legiuitoare, statuând aparte și având căderea să anuleze, din proprie inițiativă sau la sesizarea Tribunatului, orice lege sau orice act al guvernului, care ar fi contrar Constituției”²³⁾.

19) *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XVI, p. 464, citat de Esmein, *op. cit.*, p. 637.

20) Esmein, *op. cit.*, p. 637.

21) „Je demande d'abord un *Jury de constitution*, ou, pour franciser un peu le mot de jury et le distinguer dans le son de celui de juré, un *jurie constitutionnaire*. C'est un véritable corps de représentants que je demande avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la Constitution. Voulez-vous donner, une sauvegarde à la Constitution, un frein salutaire qui contienne chaque action representative dans les bornes de sa production spéciale, établissez une jurie constitutionnaire” (Citat de Esmein, Hauriou, Barthélemy).

22) „Il faut, spune Sieyès, à une Constitution, comme à tout corps, organisé, l'art de s'asimiler les matières de son juste développement. Nous lui donnons, en conséquence, la faculté de puiser sans cesse autour d'elle dans les lumières et l'expérience de siècles, afin quelle se tienne toujours au niveau des besoins contemporains.

23) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 205.

Pentru realizarea acestui important rol ce i-l rezervă, Sieyès socoteşte că este absolut necesar să-i se dea o constituire independentă. Propune să fie alcătuit din oameni în vârstă; funcţia aceasta devenia incompatibilă cu orice altă ocupaţie; ei nu puteau fi aleşi în Parlament şi nu puteau primi nici o îndemnizare deosebită dela guvern sau Şeful Statului. Pentru a fi feriţi de orice influenţă sau presiune, li se asigura o bună retribuţie şi posibilitatea de recrutare prin cooptare „dintr’o listă o notabilităţilor naţionale”²⁴).

170. — **Senatul Conservator al anului VIII.** — Dar planul lui Sieyès, împărtăşit principal de Napoleon, a suferit importante modificări când a fost înfăptuit în Constituţia din 22 frimaire, anul VIII. Napoleon nu putea îngădui existenţa unui organ atât de independent şi cu puteri aşa de mari. Deaceia, păstrând aparent toate măsurile care să-i asigure independenţa, reuşeşte să-l facă, în practică, să-i fie complectamente servil. În primul rând reduce numărul membrilor la 80, pe care-i recrutează tot pe cale de cooptare. Această cooptare se făcea însă după o listă de trei candidaţi pentru fiecare loc, prezenţa de Primul Consul, de Tribunat şi de Corpul legislativ. Toate celelalte drepturi şi incompatibilităţi ale senatorilor se menţin, cu deosebirea că Napoleon îi face inamovibili. El restrânge însă dreptul de a cerceta din proprie iniţiativă neconstituţionalitatea actelor guvernului sau legilor votate de Parlament; Senatul nu poate face acest lucru decât la cererea Tribunatului sau a guvernului (art. 21 Constituţia an. VIII). Napoleon reuşeşte să-i dea acestui corp puterea de a modifica Constituţia²⁵).

24) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 205.

25) Prin senatul-consult din 16 thermidor an. X, art. 54 îşi arogă dreptul de putere constituentă pentru colonii şi dreptul de a interpreta şi complecta Constituţia metropolitană (Barthélemy, *loc. cit.*). Pentru Constituţia metropolitană acest drept rezultă din interpretarea art. 21 al Constit. an. VIII, consacrată de senatul-consult din 15 nivose an. IX, relativ la măsurile de poliţie: „Considerând că Constituţia n’a determinat măsurile de siguranţă necesare de luat într’un caz de asemenea natură; că, în tăcerea Constituţiei şi a legilor... dorinţa şi voinţa poporului nu pot fi exprimate decât de autoritatea, pe care au însărcinat-o în mod special să păstreze pactul social şi să menţină sau să anuleze actele favorabile sau contrarii Chartei Constituţionale; că după acest principiu, Senatul, interpret şi păzitor al acestei Charte, este judecătorul natural al măsurii propuse în această împrejurare de guvern... et.” (Citat de André Blon-

Dar activitatea acestui Senat conservator n'a corespuns deloc așteptărilor, ci el a devenit chiar dela început un instrument docil în mâinile guvernului și mai ales ale Primului Consul. Acest fapt se datorește în prim rând compunerii Senatului. Napoleon, care nu vedea în această instituție decât un paravan, care să mascheze atotputernicia sa, reuși să facă să intre toți partizanii săi, oameni plecați, incapabili să se opună voinței lui ²⁶). Insuși Napoleon spune de acest Senat în proclamația dela Fontainbleau, din August 1814: „Un semn era un ordin pentru Senat, care făcea totdeauna mai mult decât i se cerea”. Această servilitate a Senatului deveni și mai accentuată când Primul Consul dobîndi dreptul de a numi direct pe senatori, în urma articolului 63 al Senatului-consult din 16 thermidor, an. X. Veleități de independență ca aceia din 1801, când Senatul coopta pe abatele Grégoire candidatul corpului legiuitor, în locul generalului Lamartillière, candidatul Primului Consul, n'au să se mai întâlnească.

O altă cauză a scăderii rolului Senatului este și faptul că el nu putea din oficiu să se sezizeze și să anuleze actele și legile neconstituționale; el n'o putea face decât atunci când era sezizat de Tribunal sau de guvern, care, fiind tot atât de servile lui Napoleon, n'au făcut-o niciodată. Sezizarea pentru inconstituționalitate nu se putea face, în conformitate cu Constituția ²⁷), decât în termen de zece zile dela emiterea actului de Corpul legiuitor. Dacă nu era atacat în acest termen, intervenia

del, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, 1928, p. 182). Iar în Senatul-consult din 16 thermidor an. I se declară în mod categoric că tot ce nu-i prevăzut în Constituție și tot ceiace este necesar pentru funcționarea ei, aparține Senatului să stabilească.

26) În prima compunere a Senatului găsim și nume care se bucurau de o mare autoritate: Berthollet, Laplace, Monge, Lacépé de Lagrange, Daubeuton, etc., dar aceștia erau majorați de rest, care erau în general aleși dintre „les fatigués d'un ordre élevé”, oameni liniștiți sau timizi, cari erau dotați cu o sinecură drept încoronare a carierii publice (Barthélemy, *op. cit.*, p. 206).

27) Art. 37 al Constituției din 22 frimaire, an. VIII: „Orice decret al Corpului legislativ, a zecea zi după emiterea sa, este promulgat de Primul Consul, afară numai dacă, în acest termen, nu s'a declarat recurs la Senat pentru cauză de inconstituționalitate. Acest recurs nu poate avea loc împotriva legilor promulgate”.

promulgarea Primului Consul, după care legea nu mai putea fi atacată pentru neconstituționalitate.

Senatul conservator, instituție eminentă politică, nu și-a putut îndeplini rolul pe care i-l hărăzise Sieyès, tocmai din cauza acestui caracter al său și din cauza marelui personalități a lui Napoleon. Sesizarea pentru inconstituționalitate aparținea numai guvernului și Tribunalului care nu și-au exercitat nici odată acest drept. D. Barthélemy spune: „recursul pentru neconstituționalitate, condus de însăși guvernul, era evident o garanție iluzorie în acest regim cezarian”²⁸⁾.

171. — **Constituția din 14 Ianuarie 1852.** — A doua încercare de a se organiza un corp politic, menit să controleze constituționalitatea legilor, fu înfăptuită în constituția din 14 Ianuarie 1852. Acest Senat, constituit din toate „ilustrațiile țării” era Corpul Ponderator²⁹⁾, „păzitorul pactului fundamental și al libertăților publice”. În fața acestui Senat trebuiau să fie aduse toate legile, înainte de promulgarea lor; ele erau examinate din punct de vedere al constituționalității și al principiilor superioare cari stăteau la baza Statului³⁰⁾. Aici găsim origina celei de a doua Camere, menită să discute legile din toate punctele de vedere, cu aceeași competență ca și prima Cameră. „Evoluția constituțională a Imperiului al doilea avea să dea Senatului caracterul de a doua Cameră legislativă, permițându-i să discute pe terenul oportunității, legile votate de Corpul legiuitor”³¹⁾.

Spre deosebire însă de Senatul an. VIII, Senatul Constituției din 1852 avu căderea să judece constituționalitatea tu-

28) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 207.

29) Sistemul acesta desigur l-a inspirat pe Cuza Vodă atunci când, la 1864, în Statutul său, creiază Corpul Ponderator.

30) Art. 26, 27 și 29 Const. 1852: „Senatul este păzitorul pactului fundamental și al libertăților publice. Nici o lege nu poate fi promulgată înainte de a-i fi supusă lui. Senatul se opune la promulgarea: 1° legilor cari ar fi contrare sau ar aduce atingere Constituției, religiei, moralei, libertății cultelor, libertății individuale, egalității cetățenilor înaintea legii, înviolabilității proprietății și principiului inamovibilității magistraturii; 2° acelor cari ar putea compromite apărarea teritoriului. Senatul menține sau anulează toate actele care-i sunt deferite, ca neconstituționale de guvern, sau denunțate, pentru aceeași cauză, prin petițiile cetățenilor”.

31) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 207.

turor actelor care-i erau deferite fie de guvern, fie de *cetățeni*. El își păstrează însă dreptul de a modifica Constituția, de acord cu puterea executivă.

Dar nici această încercare n'a dat rezultate mai bune, pentru aceleași motive pe care le-am arătat mai sus. La acestea putem adăoga că deși funcția de Senator era gratuită, totuși Împăratul știa, prin dotațiuni speciale, să câștige bunăvoința senatorilor.

În genere, controlul constituționalității legilor, făcut de un *organ politic*, nu poate da rezultate satisfăcătoare, din cauză că nu se găsesc mijloace suficiente pentru a asigura independența acestui organ față de Parlament și mai ales față de puterea executivă.

§ 3. — *Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional*

SUMAR: 172. Superioritatea acestui control. — 173. Statele-Unite. Elemente favorabile acestui control. — 174. Prima perioadă. — 175. A doua perioadă. 176. Măsurile luate împotriva justiției. — 177. Modul în care se exercită acest control. — 178. O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă? — 179. Dreptul justiției în această materie. — 180. Consultații prealabile. — 181. Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile. — 182. Judecări declaratorii. — 183. Aplicarea administrativă a legii. — 184. Critica sistemului american. — 185. Franța. Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor? — 186. Stadiul actual al acestei probleme. — 187. Forma sub care se va exercita acest control. — Anglia. — 188. Anglia, țara originară a acestui control. — 189. În Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare. — 190. Constituția flexibilă potrivnică democrației. — Elveția. — 191. Constituționalitatea cantonală. — 192. Constituționalitatea legilor federale. — Belgia. 193. Inexistența oricărui control. — 194. Constituționalitatea extrinsecă. — Germania. — 195. Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919. — 196. Sistemul Constituției din 1919. — 197. Rolul Reichsratului ca organ de control al constituționalității legilor. — Austria. 198. Istoric. — 199. Sistemul Constituției din 1920. — 200. Critica acestui sistem. — Rusia. — 201. Sistemul Constituției din 10 Iulie 1918. — 202. Cum se exercită acest control? — Italia. 203. Statului italian, Constituție flexibilă. — 204. Constituționalitatea extrinsecă. — Cehoslovacia. — 205. Organizarea și rolul Tribunalului constituțional.

172. — Superioritatea acestui control. — Aplicațiunea legilor este de esență firească a misiunii magistratului. Acestuia îi

incumbă sarcina de a le interpreta și de a rezolvi conflictul dintre diferite legi, arătând care-i legea care se aplică în speță. Neapărat, tot judecătorului trebuie să-i revină sarcina de a rezolvi conflictul ce s'ar putea naște între o lege constituțională și o lege ordinară și să declare care din aceste două este aplicabilă³²⁾. D. Jèze, examinând această problemă, se exprimă astfel³³⁾: „Demonstrația acestei propoziții, se rezumă în silogismul următor, de o rigoare de neînlăturat. Tribunalele, pentru a rezolvi procesele deduse în fața lor, trebuie să aplice legea. Dacă una din părți invoacă o lege ordinară și dacă cealaltă parte invoacă o dispoziție constituțională contrară, judecătorul se găsește în prezența unui conflict al legilor: neapărat, trebuie să înlăture una din cele două legi invocate în fața lui. Incontestabil, trebuie să aplice legea cea mai puternică; trebuie să lase deoparte legea mai puțin puternică. Ori, legea constituțională (rigidă), prin definiție chiar, e mai puternică decât legea ordinară. Judecătorul are deci nu numai puterea, dar datoria de a ține ca neavenită legea ordinară, dacă-i demonstrat că-i contrară Constituției. Dacă n'ar face-o, ar refuza prin aceasta să aplice legea constituțională, adică cea mai puternică”.

Organul jurisdicțional, menit să controleze constituționalitatea legilor, prezintă un avantaju nediscutat față de organul politic, pe simpla considerație a independenței puterii judecătorești și a modului obiectiv de recrutare al membrilor ei. Aceste două elemente sunt hotărâtoare pentru reușita acestui control³⁴⁾. Căci, dacă puterii judecătorești nu-i se asigură întreaga

32) Origina controlului constituționalității legilor o găsim în practică întrebuințată în coloniile engleze ale Americii de Nord. Aceste colonii, fondate de baza unei *charte*, dată de monarh, dobîndeau un anumit drept propriu de legiferare. Dar acest drept era expres limitat prin chiar charta care-l acordase. Orice lege care ar fi depășit limitele fixate de charta constituțională era nulă și putea fi atacată ca atare de guvernator în fața lui *Privy Council* al monarhului (Esmein, *op. cit.*, p. 268).

33) G. Jèze — *L'inconstitutionnalité des lois en Roumanie*. R. D. P., 1912, p. 140—141.

34) În remarcabilele propuneri făcute în 1903 de d-nii Ch. Benoist și Jules Roche, prin care se cerea creierea unei *Curți jurisdicționale speciale*, care să cenzureze atingerile aduse Constituției și libertăților individuale, așa cum rezultă din Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1791, se insistă în

independență, ea nu-și va putea îndeplini rolul său. În orice caz însă, controlul succesiv al mai multor instanțe și publicitatea desbaterilor sunt menite să asigure o funcționare normală acestei instituțiuni. Deasemeni, de o mare importanță este și chestia de a ști cine poate seziza instanța jurisdicțională spre a se pronunța asupra inconstituționalității: o poate seziza orice parte interesată și o poate face pe calea acțiunii directe, sau sub forma excepției de inconstituționalitate? Iată atâtea elemente hotărâtoare în exercitarea acestui control și în reușita instituției. Dar înainte de a ne fixa asupra unui sistem, să trecem în revistă evoluția acestei instituții și roadele pe care le-a dat în diferite țări.

A. Statele Unite.

173. — Elemente favorabile controlului constituționalității. — Statele-Unite sunt țara care a văzut apărând pentru prima dată, în formă jurisdicțională, controlul constituționalității legilor, inspirat desigur de practicile constituționale engleze³⁵).

deosebi asupra modului de constituire al acestei Curți. Ea trebuia să fie compusă dintr'un președinte și opt judecători numiți prin decret, pe baza jurnalului Consiliului de miniștri, dintr'o listă de prezentare de 27 de membri, alcătuită de Curtea de Casație, Consiliul de Stat, secțiunea de legislație a Academiei de științe morale și politice, Facultățile de drept, Ordinul avocaților la Consiliul de Stat și la Curtea de Casație, Consiliile ordinului avocaților pe lângă fiecare Curte de Apel. Membrii acestei Curți trebuiau să fie inamovibili și n'auveau drept să primească nici un fel de distincție, sub nici o formă, dela guvern sau să ocupe vreo altă funcție publică. D. Jules Roche cere ca acest control al Constituționalității legilor să fie dat în judecata Curții de Casație, secții unite, care avea să statueze asupra reclamațiilor făcute de cetățeni pentru încălcările aduse Constituției de puterea legislativă și de cea executivă. (Prop. Ch. Benoist, 28 janvier 1903, J. O. Doc. Parl. Ch. S. O., 1903, p. 99; Prop. J. Roche, 28 janvier 1903, J. O. Doc. Parl., Ch. S. O., 1903, p. 97, citat de Barthélemy, *op. cit.*, p. 210—211).

35) „Puterea de a interpreta legile cuprinde în mod necesar funcțiunea de a determina dacă sunt conciliabile sau nu cu Constituția și dacă nu sunt, de a le declara nule și fără efect. Cum Constituția este legea supremă a țării, în cazul unui conflict între dânsa și legile votate, fie de Congres, fie de State, e de datorita autorității judecătorești să urmeze numai pe aceia care are o forță obligatorie predominantă. Aceasta rezultă din însăși teoria unei Constituții repu-

Dar Constituția Statelor-Unite este una dintre cele mai rigide, deoarece, pentru modificarea ei, este nevoie de votul afirmativ a două treimi din membrii celor două Camere ale Congresului și de ratificarea legislaturilor a trei sferturi dintre State³⁶), fapt care constituie un element foarte prețios pentru controlul constituționalității. În afară de aceasta, Constituția Statelor-Unite se distinge printr'o concizie și scurtime remarcabilă³⁷). Iată deci, cu tot stilul deosebit de clar și de explicit³⁸), elementul cel mai propriu pentru o interpretare jurisprudențială și posibilitatea existenței unui conflict de constituționalitate.

La aceste elemente de ordin *extrinsec* este locul să adăugăm alte elemente de ordin *intrinsec*.

a) În primul rând trebuie să ne dăm seama de mentalitatea și spiritul cu care se legiferează în Statele-Unite. Deși ne găsim într'o țară de înaltă civilizație, putem totuși spune că legea scrisă nu este prețuită la adevărata ei valoare. În America se găsesc și azi față în față două feluri de ligiuri: deoparte, dreptul nescris, dreptul cutumiar, *common-law* sau *case-law*; Blackstone (*Commentaires*, introd. sect. 3, 1 *in fine*) îl numește „un obicei general și immemorial, declarat ca atare din timp în timp, prin deciziile date de Curțile de Justiție”³⁹); dealtă parte, dreptul scris, legile statutare, *statute-law*. Legea scrisă n'are acolo valoarea pe care o are în țările Europei. Ea trebuie în primul rând să se acomodeze cu împrejurările și viața

blicane. Căci altminteri, actele legislaturii și ale executivului ar deveni în fapt suverane și sustrase oricărui control, cu toate prohibițiile sau limitările ce poate conține Constituția; împietări de caracter cel mai echivoc și cel mai puțin periculos, s'ar produce fără ca cetățenii să aibă vreun remediu. Poporul ar fi astfel la dispoziția guvernărilor în guvernămintele Statelor și în guvernământul național; practic, ar exista o omnipotență ca aceea a Parlamentului englez. Sentimentul universal al Americii a decis că în ultim resort puterea judecătorească trebuie să cunoască constituționalitatea actelor și legilor emanând dela State sau dela guvernul general, în măsura în care pot da loc la un litigiu judecătorec”. (Story, *Commentaries on the constitution of the United States*, No. 1576, citat de Esmein și Nézard, *op cit.*, t. I, p. 627—628).

36) James W. Garner: *Idées et institutions politiques Américaines*, 1921, p. 32.

37) Lord Bryce a făcut socoteală că se poate citi în 23 minute.

38) James W. Garner, *op. cit.*, p. 37.

39) Citat de d. E. Lambert — *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etat-Unis*, Paris 1921, p. 17.

socială, să devină întrucâtva *common-law*, pentru a-și putea găsi aplicare și înțelegere. Se explică astfel lesne ușurința cu care este îndepărtată ⁴⁰⁾ o atare lege, sub motiv de neconstituționalitate.

b) În al doilea rând, Constituția dă în căderea puterii judecătorești nu numai dreptul de a judeca dacă o lege violează o normă constituțională, ci și dreptul de a judeca *oportunitatea* și concepția socială sau politică a unei legi ⁴¹⁾. Desigur, într'o anumită măsură, această dispoziție e bună, căci nenumărate sunt exemplele când Parlamentele au votat, fără un control riguros, atâtea legi vătămătoare existenței Statului și reclamate numai de interese pur locale sau personale. Atunci când ai judecători la înălțimea chemării lor, acest sistem poate fi practicat, căci poți fi sigur că puterea judecătorească va uza cu moderație de prerogativa sa. Dacă această dispoziție a putut să-și găsească loc în Constituția Statelor-Unite și dacă s'a putut menține până azi, cu toate numeroasele critici ce i s'au adus, faptul se datorește nu numai magistraților, dar și puternicei opinii publice din America, care a ținut în frâu puterea judecătorească și a făcut-o să nu abuzeze de această prerogativă ⁴²⁾. Fără aceste două elemente de control și contra-pondere — opinia publică și excelența magistraților — puterea judecătorească s'ar substitui puterii legiuitoare, ar reduce-o la un simplu organ consultativ și echilibrul puterilor s'ar găsi turburat ⁴³⁾.

40) Unul din cele mai tipice exemple de asemenea refuz de aplicare al unei legi scrise ni l-au oferit Curțile americane în afacerea *Workmen's compensation Acts*. Aceste legi asupra accidentelor de muncă au fost judecate de Curțile americane și declarate neconstituționale, punând mai presus de ele vechi obiceiuri de drept constituțional, sau considerații filozofice de drept natural. Tradiția înainte de toate trebuia respectată. Oricâte ori o astfel de lege izbea în tradiție, era trimisă de Curțile americane din nou în laboratorul de confecție. Statul New-York, neputând să mai refacă legea, a trebuit să modifice Constituția (E. Lambert, *op. cit.*, p. 72—73).

41) Acestea sunt elementele care-l fac pe d. Lambert să-și intituleze lucrarea sa: *Le gouvernement des juges*.

42) Vezi bogata literatură în această materie dată în bibliografia lui E. Lambert, *op. cit.*, ca și în lucrarea sa scrisă în colaborare cu Halfred C. Brown, *La lutte judiciaire du Capital et du Travail organisés aux Etat-Unis*, Paris 1923.

43) Una dintre preocupările cele mai de căpetenie în Statele-Unite este organizarea pe care *dreptul* trebuie s'o aducă legilor nedrepte. Este, sub o altă

c) În al treilea rând, alături de textul propriu zis al Constituției, avem o serie de legi ale Congresului, sau anumite principii fundamentale, neînscrise în Constituție, cari desvoltă sau completează Constituția și care, prin trecerea timpului și prin acceptarea unanimă, au dobândit valoarea unor norme constituționale⁴⁴⁾. Magistratul, când va examina o lege din punct de vedere al constituționalității, va trebui s'o examineze în raport și cu aceste norme, cari completează Constituția⁴⁵⁾. Și a mers atât de departe în această privință încât chiar *amendamentele constituționale*, aduse în urma rezistenței Curții Supreme de a declara constituționale legile sociale, fără de cari n'ar fi fost posibilă viața în Statele-Unite, au fost declarate neconstituționale, prin procedeul interpretării constructive (v.

formă pusă, problema pe care publiciști de pe continent o numesc *legitimătatea constituțională*. În America puterea judecătorească cenzurează toate legile, fără să se preocupe de faptul dacă există sau nu text explicit în Constituție; ea pune de acord aceste legi, cu anumite texte ale Constituției, din care derivă principiile fundamentale cari stau la baza Statului. Aceste principii fundamentale alcătuiesc *dreptul*, în generalitatea sa, care se ridică să sancționeze, cu putere legală, legile nedrepte, adică acele legi cari înfrâng ordinea normală de dezvoltare a Statelor. A se vedea în privința dreptului sancționator al legilor nedrepte ancheta făcută de Ch. Riquet, în 1927.

44) „Magistratul american se așează deasupra legii constituționale și o judecă, pentru că, pentru dânsul, există deasupra ei un total de principii superioare de drept natural, cari formează o *legitimătate constituțională*, căreia chiar Constituția scrisă trebuie să se conformeze. Constituția primitivă e considerată conformă cu legitimătatea, dar dacă, în urmă, amendamentele ei s'ar depărta dela aceasta, ar trebui să fie declarate neconstituționale”. (M. Hauriou, *op. cit.*, p. 276). Hauriou recunoaște însă că această teză n'a triumfat complet în fața Curții Supreme, dar nici n'a fost condamnată. În favoarea tezii susținută de dânsul este precedentul celui de al 14-lea amendament, secția V, anihilat în fapt de procedeul interpretării constructive (Hauriou, *loc. cit.*).

45) S'a încercat să se susțină și la noi că sunt anumite norme de drept cari, deși nu sunt expres consacrate în Constituție, sunt însă considerate de toată lumea de natură constituțională. Acesta-i cazul cu *drepturile câștigate* în materie de funcție publică. Teoria aceasta a fost susținută, deși sub o altă formă, de *Consiliul legislativ* în avizul pe care l-a dat la *Legea armonizării salariilor* din 1927, când a spus că se violează un principiu de ordin constituțional răpindu-li-se funcționarilor publici anumite drepturi câștigate. Aceste încercări n'au avut însă rezultatele dorite, căci ele n'au fost împărțite nici de Înalta Curte de Casație, nici de legiuitor. *Legea organizării ministerelor* din 1929 consacră ideea unei depline libertăți în materie de organizare a funcției publice. În Franța, ideea este susținută de d-l Joseph Barthélemy, fără prea mare succes practic însă.

mai jos). Impotriva acestui sistem s'a ridicat o reacțiune puternică, nu numai din partea celor interesați, ci și din partea tuturor acelor care aveau un simplu interes științific. D. Lambert ⁴⁶⁾, vorbind de împotrivirea distilatorilor de spirt făcută în 1920 pentru a se declara de Curtea Supremă ca neconstituțional amendamentul 18 adus Constituției, declară: „Și nu numai comercianții, izbiți în interesele lor economice, ci și jurisconsulți personal dezinteresați, luptând numai pentru apărarea drepturilor Statelor și pentru întregirea Constituției, s'au îndreptat către Curtea Supremă federală pentru a-i cere să transporte în controlul producției constituționale metodele pe care le aplica la controlul producției legislative” ⁴⁷⁾.

d) Dar în afară de această eflorescență de norme constituționale, legiuitorul american a consacrat în norme exprese limitarea puterii Parlamentului ⁴⁸⁾ și dreptul său de legiferare. Spre deosebire de Constituțiile Europei, unde Parlamentul este omnipotent, având cea mai largă competență de legiferare, în America, Constituția enumără limitativ drepturile fiecărei puteri și interzice Parlamentului de a legifera în anumite materii ⁴⁹⁾. Constituția a hotărît deci cari sunt atribuțiile puterilor; aceste atribuții, clar determinate pentru fiecare din cele trei puteri, sunt încredințate în paza puterii judecătorești; corpurile legiuitoare n'au dreptul să se facă proprii judecători ai puterilor conferite lor de Constituție ⁵⁰⁾. Puterea judecătorească este organul suprem, regulatorul vieții constituționale în America și-și îndeplinește această misiune cu toată autoritatea, dată fiind probitatea și marea personalitate a magistraților americani ⁵¹⁾.

Justiția americană — căci controlul constituționalității legilor este dat în căderea tuturor instanțelor, atât federale cât

46) *Op. cit.*, p. 111—112.

47) A se vedea cele două teze contrare susținute de d-nii Wiliam L. Marburg și Wiliam L. Frierson în *Harvard Law Review*, 1919-1920, p. 223-235 și 1920, p. 659-666, citat de Lambert.

48) Vezi James W. Garner, *op. cit.*, p. 45.

49) James W. Garner, *op. cit.*, p. 46.

50) James W. Garner, *op. cit.*, p. 46.

51) Vezi în această privință părerea lui Duguit, *Buletin dela Société de législation comparée roumaine*, 1925, p. 45; Vezi în același sens și M. Hauriou, *op. cit.*, p. 276).

și ale Statelor ⁵²⁾—a străbătut o lungă cale, plină de lupte, de înfrângeri și de izbânzi, până să ajungă în stadiul în care se găsește azi. Această istorie poate fi scindată în două: dela 1787 ⁵³⁾ până la 1883; dela 1883 până la zi.

174. — Prima perioadă. — În această epocă justiția americană, luând ca fundament textul diferitelor Constituții și în special principiile generale de drept, s'a menținut în domeniul strict al rolului conferit ei de Constituție: s'a mulțumit mai mult să controleze competența cu care a lucrat legiuitorul ordinar, în sensul de a nu fi legiferat asupra materiilor ce-i erau interzise de Constituție. Această istorie poate fi scindată în două; dela 1776 până la Constituțiile dela 1787, judecătorii s'au ferit să exprime în textul deciziilor lor dreptul de control, deși mulți dintre constituanți îl doriseră ⁵⁴⁾.

Judecătorii n'aveau dreptul să anuleze ca neconstituțională o lege, ci numai să-i refuze aplicarea în speța dedusă înaintea lor. Ei erau datori să refuze concursul lor oricărui statut al vreunui Stat pe care-l credeau neconstituțional;

52) L. Duguit — *Traité de droit constitutionnel*, t. III, 1923, p. 675, critică cu vehemență părerea care susține că în America dreptul de a judeca constituționalitatea unei legi aparține numai Curții Supreme. Evident, în ultima analiză, decizia Curții Supreme are importanță și este hotărâtoare, dar aceasta nu înseamnă că celelalte instanțe judecătorești n'au dreptul de a judeca constituționalitatea legilor, Curtea Supremă federală poate declara inconstituționale legile votate de Congresul Statelor-Unite. Jurisdicțiile Statelor pot declara inconstituționale legile votate de legislatura lor. Justiția federală ar putea să îndepărteze și să declare neconstituționale legile Statelor, în cazul când aceste legi ar fi aplicabile într'o desbatere adusă în fața ei. (Esmein și Nézard, *Elements de droit constitutionnel*, 1927, t. I, p. 626—627).

53) Esmein și Nézard (*loc. cit.*) arată că chiar înainte de această dată a existat în America controlul constituționalității legilor și este întâlnit în Rhode-Island și în special în Carolina de Sud (Pollak, *Judicial power in the United States in Law quarterly Review*, 1895, p. 83—84). Acest control există și în patria mamă, în Anglia, dar din cauză că acolo nu era o Constituție scrisă, jurisprudența engleză se mulțumea să aprecieze și să determine care este sensul, însemnătatea și validitatea legilor chemată să aplice. În Coloniile engleze ale Americii de Nord acest control apare evident, cum am arătat mai sus. Vezi în acelaș sens A. de Lapardelle, *Cours de droit constitutionnel*, 1912, p. 487; J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 191. A se vedea în privința originii controlului constituționalității legilor în Statele-Unite, lucrarea lui James Bradley Thayer — *The origin and the scope of the american doctrine of constitutional Law*, 1893.

54) E. Lambert, *op. cit.*, p. 30.

Curtea supraveghea modul cum își îndeplinea această însărcinare Curțile diferitelor State ⁵⁵). Alături de această însărcinare a tuturor magistraților, întâlnim Curtea supremă federală, care-și atribuie încetul cu încetul dreptul de a cenzura actele și legile federale, din punct de vedere al conformității lor cu Constituția federală. Ocupându-se de întinderea acestui control în prima perioadă, profesorul Lambert se exprimă astfel: „Era abia un simplu control al competenței, un examen al aptitudinii legiuitorului de a trata anumite subiecte și nu al exercițiului pe care-l făcuse din această aptitudine; era numai o măsură extremă, destinată să fie foarte rar întrebuițată ca măsură supremă contra unei violări a textului constituțional, așa de manifestă ca să nu dea loc la nici o îndoială rațională” ⁵⁶). Se mai proclama încă, chiar în cercurile judecătorești, că nu era de ajuns ca o lege să fie nedreaptă sau periculoasă pentru a îndreptăți o declarație de neconstituționalitate; că această armă temută nu putea fi întrebuițată de Curți pentru a opune concepțiile lor de morală socială sau de justiție economică în locul concepțiilor legiuitorului ⁵⁷).

Curtea supremă se pronunță în afacerea *Marbury v. Madison* (1803) pentru prima dată într'o speță de natura aceasta, declarând Constituția federală drept lege supremă a Statului și înlăturând un act al *Congresului*, contrar Constituției federale. Decizia Curții este redactată de marele șef al Justiției federale John Marshall și ea formează baza pe care se fundează întreaga jurisprudență americană în materie de inconstituționalitate. Lord Bryce ⁵⁸), examinând desvoltarea jurisprudenței în această epocă, ajunge la următoarea concluzie: „Este inexact să spunem că tribunalele americane judecă constituționalitatea legilor; tot ceiace pot și trebuie să facă este ca atunci când au un proces înaintea lor, să refuze să aplice o lege pe care o socotesc neconstituțională, dar nu s'o anuleze”.

175. — **A doua perioadă.** — Dela 1883 și în special de la 1886, în urma vestitei decizii a Curții supreme din Massachus-

55) E. Lambert, *op. cit.*, p. 32.

56) *Op. cit.*, p. 33.

57) *Op. cit.*, p. 33.

58) *Republique americaine*, I p. 371-378, ed. 1911.

set's în afacerea *Godcharles and C-ie V. Wiegman*⁵⁹). Jurisprudența se schimbă deodată și fiecare decizie nouă în această materie constituie un pas de biruință al puterii judecătorești în restabilirea ordinii legale. Curtea Supremă nu se mai mulțumește acum să examineze o lege din punct de vedere al competenții constituționale sau din punct de vedere al formelor. Ea trece și examinează legea din punct de vedere al oportunității, al echității și al rațiunii ei economice. Sub pretextul controlului constituționalității, puterea judecătorească cenzurează întreaga activitate a Parlamentului și înlătură toate măsurile pe care le socotește contrarii ordinii legale în Stat⁶⁰). Căci controlul și supravegherea reciprocă a puterilor sunt de esența existenței unui Stat.

În această perioadă nouă și în special dela 1900 înainte, jurisprudența americană îmbracă și un alt aspect: nu se mul-

59) *Godcharles and Cie V. Wiegman* înseamnă lupta homerică, cum o numește Hauriou, între puterea legiuitoare și Curtea Supremă a Pensilvaniei în jurul suprimării lui *trucksystem*, sau plata lucrătorilor în bonuri de furnituri. Această luptă durează 15 ani. Pensilvania, într'o lege din 1881, prohibește sistemul de a se plăti salariul lucrătorilor în bonuri de mărfuri, obligând pe patroni să achite pe lucrători lunar și în moneda legală. Tribunalele inferioare au primit această lege, dar Curtea Supremă din Pensilvania a declarat-o „absolut neconstituțională și nulă”. Iată cum motiva judecătorul Gordon, redactorul deciziei, această atitudine a Curții: „Statutul constituie în acelaș timp o violare a drepturilor patronului și lucrătorului, mai mult decât atât, este o tentativă înjositoare de a pune un lucrător sub tutela legislativă, nu numai degradantă pentru demnitatea umană, dar subversivă pentru drepturile sale de cetățean al Statelor-Unite”.

60) Desigur, acest atribut al puterii judecătorești a fost viu criticat de un mare număr de publiciști. În monografia d. Lambert, în afară de o bogată bibliografie, sunt înfățișate principalele discuții în această privință. Socotim însă neintemeiată critica d-lui Lambert. Echilibrul puterilor într'un Stat nu poate fi menținut decât prin acest control reciproc. Acolo unde puterea legiuitoare este înclinată să abuzeze de prerogativele ei (câte exemple de astfel de State nu s'ar putea cita) singura măsură eficace pentru menținerea echilibrului între puteri este controlul reciproc al acestora. Garanția acestui control depinde în cea mai mare măsură de modul cum este organizată magistratura, care trebuie să fie la înălțimea chemării ei și nu un simplu instrument în mâinile guvernului sau a partidelor politice. Exact aceasta a fost situația în America: oameni politici cari lăsau mult de dorit (vezi W. Wilson, *Gouvernement congressionnel*) și o magistratură la înălțimea chemării ei; se găseau întrunite cele mai bune condiții pentru desvoltarea unui serios control al constituționalității. Acest control nu înseamnă însă înlăturarea principiului separației puterilor (v. mai jos).

țumește numai cu examinarea legilor ordinare în raport cu Constituția, ei intră în luptă și mai directă cu puterea legiuitoare, examinând din punct de vedere al constituționalității amendamentele aduse Constituției. În adevăr, oamenii politici americani, sub influența diverselor interese, văzând că legile votate sunt înlăturate de justiție ca anticonstituționale, au recurs la un nou mijloc pentru a putea impune aceste legi: au hotărît să modifice Constituția pe cale de amendament, în sensul diferitelor legi votate și respinse ca neconstituționale⁶¹⁾. Justiția a trebuit să procedeze cu deosebită atenție și prudență, dat fiind faptul că ne aflăm într'o materie extrem de delicată. Astfel, în 1873, când Curtea Supremă socoti necesar să înlătore textul secția V-a din amendamentul XIV, recourse la calea deturnată a „construcției”⁶²⁾. Nu putea fi vorba atunci de a se declara neconstituțional acel amendament, căci întreaga opinie publică s'ar fi ridicat împotriva acestei decizii, pe care ar fi socotit-o revoluționară⁶³⁾. Suprema Curte a reușit însă

61) Constituția americană cunoaște vreo 20 de amendamente de asemenea natură.

62) Vezi Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 110. *Construcția* pentru Americani este sinonimă cu *interpretarea* Curților și tribunalelor de pe continent. Puterea de apreciere a judecătorului și elementele din care el își alcătuiește *construcția* se întind dincolo de elementele pe care le furnizează lucrările parlamentare și textul legii; se întind la „un corp de legi obișnuelnice, descoperite, sau relevate de Curțile de justiție”. Deasemeni, în această *construcție*, precedentul jurisprudențial joacă un rol determinant. Deosebirea între *interpretare* și *construcție* a fost foarte bine formulată de d. Brunken (*The common law and statutes*, în *29 Yale Law Journal*, Martie 1920, p. 516 și urm., citat de Lambert): „În țările de *common law* legea obișnuelnică definitivă și dezvoltată de Curți, este fundația pe care-i ridică edificiul legal. Toate statutele, întinse sau restrânse, fie că se numesc sau nu coduri, nu sunt decât modificări aduse legii obișnuelnice, care trebuiesc interpretate cu o constanță privire la această fundație care le susțin... În țările de *civil law* relația între statute și celelalte forme ale legii este complet opusă”.

63) Amendamentul 16 e în strânsă legătură cu amendamentul V. Aceasta din urmă dispune „nimeni nu va putea fi constrâns să-și piardă viața, libertatea sau bunurile sale, fără o procedură regulată”. (*Without due process of law*); iar amendamentul XIV, votat după războiul de secesiune, declară: „Nici un Stat nu va face sau nu va aplica legi cari să restrângă privilegiile sau imunitățile cetățenilor Statelor-Ūnite; nici un Stat nu va priva pe nimeni de viața, libertatea sau bunurile sale, fără o procedură regulată (*Without due proces of law*) și nu va refuza nimănui, în sfera jurisdicției, egala protecție a legilor”. În America, dreptul de a încheia contracte este considerat ca un drept de pro-

să înlătore acest conflict prin sistemul *construcției* : a făcut, pe calea interpretării, inaplicabil în fapt acest amendament ⁶⁴). Incetul cu încetul Curtea Supremă va ajunge să declare *in mod direct*, neconstituționale amendamentele aduse Constituției.

Acest mod de procedare al Curții Supreme ni se pare că depășește drepturile și atribuțiile pe care chiar principiul separației puterilor le-a formulat. În adevăr, să vedem cari sunt argumentele în virtutea cărora justiția este îndreptățită să înlătore ca neconstituțional un amendament la Constituție.

Atunci când este vorba ca justiția să examineze dacă noul amendament îmbracă formele esențiale cerute de Constituție, prin art. 5, pentru a putea face parte integrantă din această Constituție, este în afară de orice discuție că are dreptul de a-i controla constituționalitatea și a-l înlătura, dacă, spre exemplu, n'a fost votat conform prevederilor constituționale. Dacă un amendament nu întrunește toate formele legale cerute de Constituție, n'are forța obligatorie a unei legi constituționale și ca atare poate fi înlăturat de justiție.

Dar justiția americană nu s'a mulțumit cu atât și a mers să examineze și constituționalitatea intrinsecă a amendamentelor. S'au dat și argumente pentru a justifica această atitudine. Astfel, s'a susținut că dreptul pe care-l au cele 3/4 din numărul Statelor, de a impune voința lor restului de State, este un drept limitat, „este produsul delegațiilor consimțite succesiv prin diferitele convenții ale Statelor, ratificând Constituția din 1787-1789” ⁶⁵). Există deci o convenție între State; în baza acestei convenții, Statele au delegat celor 3/4 dintre ele dreptul de a amenda Constituția ⁶⁶). „Dacă Constituția a reglementat singură amendarea sa, a făcut-o pentru a-și asigura propria-i stabilitate și nu pentru a înlesni răsturnarea întregului său edi-

prietate. Orice atingere adusă de legiuitor acestui drept putea da naștere la discuții de constituționalitate, Marea problemă era de a se ști dacă reglementarea încheerii contractelor putea să aducă vreo atingere dreptului de proprietate și de libertate, violând astfel dispozițiile Constituției.

64) Vezi *Slaughter houses cases*.

65) Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113; J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 216-217.

66) Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113, după argumentele invocate de d. William L. Marburg, avocat din Baltimore, în *Harvard Law Rev.*, 1919-1920, p. 223—235.

ficiu. Nu se poate concepe ca poporul, când a conferit legiuitorilor celor 3/4 din State puterea de a amenda Constituția, a înțeles să autorize adoptarea unor măsuri cari, sub pretextul amendamentului, ar trebui în realitate să distrugă una din bazele fundamentale ale Constituției⁶⁷). Acestea sunt argumentele pe care judecătorii își sprijină dreptul de a examina constituționalitatea amendamentelor Constituției. Oricât de importante ar putea să apară aceste argumente și oricât de mult ar fi întărite cu tradiția americană ca judecătorul să fie sclavul precedentului jurisprudențial și în special al normelor ne-scrise ale lui *common-law*, care fac parte integrantă din Constituție, nu poate totuși să rămână în afară de critică soluția adoptată de justiția americană⁶⁸).

Nu se poate contesta puterii legiuitoare — în forma instituită de Constituție — dreptul de a modifica pactul fundamental⁶⁹). Ideia contractului existent între State, a delegației limitate de care ne-am ocupat, nu poate avea nici o înrăurire asupra voinței a 3/4 din numărul Statelor, căci altfel ar însemna să se impună acestora voința unei infime minorități. Justiția n'are dreptul și nu trebuie să se opună la modificarea Constituției, căci forma de viață a unui Stat poate fi hotărâtă oricând de acei cari alcătuiesc Statul. A proceda altfel, înseamnă a acorda justiției un rol incomparabil cu menirea și atribuțiile sale. Din acest punct de vedere împărtășim părerea

67) Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113. A se vedea în această privință și studiul d. J. Laferrriere, *Les colonies américaines et la Constitution*, Paris, Giard et Brière, 1908.

68) A se vedea totuși o foarte interesantă și călduroasă apărare adusă pe această chestie justiției americane de L. Duguit în *Bulletin de la société de législation comparée franco-roumaine*, 1926.

69) Esmein și Nezdard, *Éléments de droit constitutionnel*, 1927, t. I, p. 608: „Rezută mai întâi o oarecare *imutabilitate* juridică a legilor constituționale. Dar această imutabilitate n'ar putea fi absolută, căci suveranitatea națională implică în mod necesar că națiunea poate să-și schimbe totdeauna Constituția. A decreta această imobilizare factice ar însemna, deoparte, o revoltă contra legilor istoriei și invincibilei puteri a progresului. Trebuie deci ca legile constituționale să poată fi modificate și la nevoie schimbate....” Vezi și J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 223—228.

d. Lambert și găsim neîndreptățită critica ce i-o aduce acestuia Duguit ⁷⁰).

176. — Măsurile luate împotriva justiției. — Această atitudine a justiției a provocat o vie mișcare în opinia publică, care a cerut să se ia măsuri de îndreptare. S'au produs două măsuri:

a) Mai întâiu *revocarea*, înainte de expirarea mandatului, a judecătorilor aleși. Această revocare trebuia să se facă în urma votului alegătorilor; alegătorii aveau să fie consultați în baza unei petiții semnate de un număr suficient dintre ei, după un procent stabilit ⁷¹). Astfel, judecătorii cari se arătau refractari voinții populare puteau fi revocați; teama acestei revocări îi puteau face să se închine legii; dacă rezistau, erau înlocuiți cu alții, gata să se supună voinții legiuitorului ⁷²). Acest sistem a fost introdus pentru prima dată în Constituția Statului Oregon, în 1908, apoi în Constituția Californiei, în 1911, precum și în alte câteva State ⁷³). Dar președintele Taft, dându-și seama de ce poate însemna această măsură pentru magistratură și pentru rolul ei, intervine cu toată autoritatea și împiedică adoptarea ei în restul Statelor. Dispoziția n'ar fi avut nici un rezultat practic în ceiace privește principiul controlului constituționalității legilor ⁷⁴); cel mult ar fi dat naștere la vehemente lupte politice și la aservirea puterii judecătorești.

b) S'a propus în al doilea rând revocarea deciziilor ju-

70) Trebuie totuși să facem o anumită rezervă. Magistrații americani, atunci când au declarat neconstituționale unele amendamente ale Constituției, au făcut-o cu convingerea fermă că fac un real serviciu țării. N'a fost vorba nici un moment de vre-o preocupare de ordin politic; totdeauna ne-am găsit în fața preocupărilor de ordin social. Dar ideea de social este așa de vastă, încât în mod implicit atrage și ideea de politic. Oricât ar servi de scuză acest element, nu-i mai puțin adevărat că rămâne un mare pericol în organizarea unui Stat dreptul pentru Justiție de a examina constituționalitatea intrinsecă a unui amendament la Constituție.

71) Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 94.

72) Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 94.

73) Colorado, Arizona și Nevada, în 1912, Kansas, în 1914.

74) Nu trebuie uitat că în America nu există chestie mai arzătoare și mai scumpă decât aceasta a constituționalității legilor. Ideia această apare și mai clar din examinarea ultimului studiu al d. E. Lambert, *Quatre années d'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois par la Cour suprême des États-Unis*, în *Mélanges M. Hauriou*, Sirey, 1929.

decătorești, pe calea *apelului la popor*. Roosevelt este acela care, în 1911, deschide campanie pe această chestie și-și face platformă electorală, care trebuia să-l aducă președintele Republicii. Propune să se încredințeze votului popular misiunea de a curma conflictul existent între puterea legiuitoare și puterea judecătorească. Această cale extraordinară de atac trebuia să aibă loc în următoarele trei cazuri :

1° Când deciziile emanau dela Curțile supreme ale Statelor, declarând inconstituționale Statutele acestor State;

2° Când nu era vorba de un proces între două persoane, ci de o chestiune importantă de economie națională ;

3° Când nu se ridicase chestia inconstituționalității Statutului pentru cauză de incompatibilitate cu Constituția federală.

Dar nici această soluție nu era mai fericită decât aceea a revocării magistraților ⁷⁵⁾. A lăsa în sarcina poporului o atribuție care aparținea exclusiv puterii judecătorești, însemna a distruge însăși existența justiției. Discuția începută pe această temă la 1911, a rămas în suspensie la 1914, când survine războiul, pentru a fi reluată și cu mai multă pasiune după 1918.

*

177. — Modul în care se exercită acest control. — În Statele-Unite, controlul constituționalității legilor, judecat în împrejurările și mentalitatea americană, constituie un serios element de echilibru în mecanismul vieții publice. Am fi înclinați s'o afirmăm, împreună cu Duguit ⁷⁶⁾, că oricât ar fi

75) „Revocarea (*recall*) deciziilor judecătorești, ca și legislația pe cale de amendament la Constituție, nu putea închide Curților, hotărâte să perziste în atitudinea lor de opoziție conservatoare, decât una din cele două căi de care ar fi dispus normal pentru a pronunța din nou anularea legii strecurată în Constituție, sau pusă sub egida votului popular. Putea să împiedice apelul la Constituția Statului; era peste puțină să taie calea invocării Constituției federale. Judecătorii, sezizați cu ocazia unui alt caz de validitate al aceluiaș Statut, n'ar fi avut nevoie să se sfoțeze spre a împospăta considerentele primei lor declarații de neconstituționalitate. N'ar fi avut decât să le reia cuvânt cu cuvânt, mulțumindu-se să înlocuiască *due process clause* a Constituției Statului prin aceea a clauzei corespunzătoare a Constituției federale”. (E. Lambert, *op. cit.*, p. 102 după Rome G. Brown, *Annals*, XLIII, 269).

76) L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 678.

tendințe politice care pot să apară în jurisprudența Curții Supreme americane, „există însă în puterea recunoscută tribunalelor americane de a aprecia constituționalitatea legilor o instituție înalt protectoare a libertății individuale contra arbitrarului legiuitorului”.

Acest control se exercită în două chipuri :

a) deoparte, controlul propriu zis al constituționalității legilor, adică controlul concordanței legii ordinare a unui Stat față de Constituția acelu Stat.

b) dealtă parte, controlul exercitat de Curtea Supremă a Statelor-Unite asupra celorlalte Curți și pe care Hauriou îl numește federalism ⁷⁷⁾. Acest control constă în dreptul pe care-l are Curtea Supremă, de a examina deciziile Curților diferitelor State, spre a vedea dacă legile ordinare ale Statelor țin socoteală de Constituția federală, înlăturând pe acele cari ar fi contrare aceștia. Hauriou inzistă pentru menținerea supremației Constituției federale ⁷⁸⁾.

Controlul acesta, dat în căderea judecătorilor ordinari, atât ai diferitelor State ale Americii, cât și ai Statului federal, nu se poate angaja decât cu ocazia unui litigiu existent. Nimeni nu poate face proces numai cu scopul de a se declara o lege neconstituțională; în practică însă, procesul este angajat numai pentru a se judeca chestia constituționalității ⁷⁹⁾.

Judecata nu declară legea în întregul ei neconstituțională, ci numai în materia dedusă în judecată; declararea de neconstituționalitate se mărginește numai la cazul judecat. Autoritatea lucrului judecat este relativă și în această mate-

77) M. Hauriou, *op. cit.*, ed. 1929, p. 273.

78) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 273.

79) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 274. Acelaș lucru se întâmplă de altminteri și în Franța, în materie de control al actelor administrative. Este știut că Consiliul de Stat, de multă vreme încă, a admis dreptul de a ataca un act administrativ și acelora cari dovedeau numai un simplu interes. Interesul era cerut mai mult pentru a dovedi seriozitatea acțiunii și nu ca o condiție esențială. De curând, Inalta noastră Curte, procedând ca instanța de contencios administrativ, a admis, sub influența instanțelor de fond, dreptul de acțiune în contencios și celor cari dovedeau existența unui simplu interes, chiar moral. Vezi Cas. III, Dec. 474 din Mai 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 636. Vezi pentru teza contrară. Cas. III, 6 Oct., 1921 în *Dreptul*, 1922, No. 39.

rie⁸⁰). Legea păstrează valoarea teoretică pentru toate celelalte cazuri. Ea nu este abrogată. Cu toate acestea, în mod practic vorbind, declararea de neconstituționalitate are un efect determinant pentru o lege; nimeni nu-i mai acordă puterea de lege. Instanțele inferioare nu sunt legate de decizia Curții Supreme, nici obligate să se supună ei; totuși, această decizie are un efect hotărâtor⁸¹).

178. — O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă? — O lege declarată neconstituțională nu mai poate fi aplicată nici pe cale administrativă, căci Curțile americane au dreptul, în virtutea echității, să adreseze *injoncțiuni* funcționarilor sau particularilor. Aceste *injoncțiuni*⁸² sunt ordine obligatorii și sancționante, de a face sau a se abține. O cerere pentru un astfel de ordin a fost adresată Curților americane în 1918, cu ocazia lui *War Time Prohibition Act*. Se cerea Curților să ordone perceptorilor să refuze încasarea taxelor asupra spirtoaselor, prevăzute în legea atacată ca neconstituțională. Deși unele Curți au declarat neconstituțională legea, ea a fost totuși validată de Curtea Supremă a Statelor-Unite.

179. — Dreptul justiției în această materie. — Am arătat că înainte de 1883 Curțile americane nu declarau direct o lege neconstituțională, ci, prin sistemul „construcției”, al interpretării, o făceau inaplicabilă. Acesta a fost cazul legii *Sherman*, alcătuită contra *trusturilor*; prin efectul interpretării, legea a fost complectamente neutralizată și îndreptată împotriva asociațiilor muncitorești⁸³).

Dar, dela această dată, odată cu schimbarea atitudinii

80) Vezi în acelaș sens P. Negulescu, *op. și loc. cit.* Vezi R. Alibert, *Le controle juridictionnel de l'administration*, 1926, p. 28, No. 3.

81) Vezi E. Lambert, *op. cit.*, p. 35. „Când Curtea Supremă a Statelor-Unite afirmă neconstituționalitatea unui Statut federal, sau o Curte Supremă a unui Stat, aceea a statutului legislației sale locale, această afirmație leagă de aici înainte nu numai jurisdicțiile subordonate, ci și jurisdicția care a emis-o. Prin jocul lui „*Authoritative opinion*” Curtea care, cu ocazia unui proces determinat, declară o lege nulă pentru cauză de neconstituționalitate, îi închide odată pentru totdeauna aplicația judecătorească”.

82) E. Lambert, *op. cit.*, p. 36.

83) Vezi interesanta istorie a acestui caz în Lambert, *op. cit.*, p. 140 și următoarele.

justiției, întâlnim patru cazuri⁸⁴⁾ de acțiune pentru neconstituționalitate :

a) *due process clause*, este calea comună și obișnuită de a ataca ca neconstituțională orice lege organică, care nu-i în conformitate cu principiile superioare ale Constituției, cu acel *common-law* nescris. A preciza sensul acestei expresiuni este foarte greu⁸⁵⁾, deoarece ea variază dela caz la caz și este modificabilă după împrejurările speciale în care se prezintă procesul.

b) *deprivation of liberty*, adică dreptul pe care-l are orice interesat de a ataca piedicele care se aduc printr'o lege liberului exercițiu al activității economice. Sub această rubrică putem cuprinde cele mai importante momente ale jurisprudenței americane : întreaga luptă care începe la 1890, cu legile asupra muncii și care se va sfârși peste 15 ani, cu biruința legii statutare asupra legii *comune*⁸⁶⁾. Sub această rubrică trebuie deasemenea să cuprindem și dreptul de a ataca orice piedică adusă libertății individuale.

c) *deprivation of property* este cea mai largă garanție adusă dreptului de proprietate. Pentru orice atingere sub orice formă a acestui drept, ai deschisă calea declarării în neconstituționalitate pe baza lui „*deprivation of property*”.

d) *imparing the obligation of contracts*, adică dreptul de a ataca ca neconstituțională orice lege care ar veni să se ames-

84) E. Lambert, *op. cit.*, p. 51; M. Hauriou, *op. cit.*, p. 275.

85) Iată cum se exprimă în această privință d. Aubert Pope, unul din cei mai înflăcărați apărători ai intangibilității judecătorești: „Curțile și numai Curțile pot decide ceiace este lege, fie că-i vorba de legea comună, statutară sau fundamentală”. Acest mod de a vedea ni se pare absolut inadmisibil; el supune Parlamentul la o adevărată tutelă, de puterea judecătorească, fapt care duce la ruperea echilibrului puterilor, atât de necesar în viața de Stat.

86) D. Lambert observă, și cu drept cuvânt, diferența de tratament întrebuințată de justiția americană în acest caz al apărării intrasigente a libertății economice, față de apărarea libertății morale. Pe când în materia primă Curțile n'au înțeles să facă nici o concesie și au judecat legea statutară cu cea mai mare severitate, în materia a doua au procedat invers. Au declarat constituționale legi ca aceia care pedepsea cu amendă pe un om care, trăind în uniune liberă, călătorea dintr'un Stat în altul cu metresa sa. Acelaș lucru despre legea care opra reproducerea demenților, epilepticilor, contagioșilor sau criminalilor înăscuți, deși în acest caz în cuvinte mai puțin ferme (Vezi Lambert, *op. cit.*, p. 51—52, în notă).

tece în contractele încheiate și să le schimbe efectul prin propria sa voință. Sub această rubrică intră și contractele Statului ⁸⁷).

Aceste patru principii, în virtutea cărora se poate lega instanța investită cu „contenciosul constituțional”, constituiesc principii de ordin constituțional, care se păstrează în virtutea lui *common-law*, făcând parte integrantă din Constituție și de la cari n'a înțeles nimeni să deroge.

180. — **Consultații prealabile.** — În legătură cu problemele de mai sus trebuie să înfățișăm și dreptul pe care-l au instanțele judecătorești în America de a da *consultații prealabile* legiuitorului, asupra textului de lege ce-l pregătește, dispoziție care este cu totul oprită în legislația noastră relativă la organizarea magistraturii, fiind dată în căderea *Consiliului legislativ* ⁸⁸).

Această măsură a fost luată pentru a asigura legii și raporturilor dintre particulari născute pe baza acestei legi, o mai mare siguranță. Legea, în sistemul american, nu este valabilă decât după ce primește aprobarea puterii judecătorești. Ori, până la acea dată, nici un contract nu poate lua naștere pe baza ei, deoarece legea ar putea fi declarată neconstituțională și toate raporturile născute pe baza acestei legi urmează soarta ei. Pentru a se evita această mare întârziere în aplicarea unei legi sau posibilitatea de mari prejudicii, în ipoteza că raporturi contractuale ar naște înainte de verificarea constituționalității legii, s'a recurs la sistemul consultațiilor prealabile (*Advisory opinions*). Primul caz de *consultație prealabilă* a avut loc în 1793, când prezidentul Washington cere avizul Curții Supreme asupra drepturilor și datoriiilor create Statelor-Unite prin tra-

87) Ne vom ocupa special de această chestie când vom examina jurisdicția Inaltei noastre Curți referitoare la cazuri de natura aceasta.

88) Asupra dreptului *Consiliului legislativ* de a aviza în privința *constituționalității* proiectelor de lege ce urmează a fi depuse în Parlament, drept acordat prin legea sa organică, facem toate rezervele, deoarece acest drept nu rezultă din Constituție, iar din modul cum este organizat prin Constituție controlul constituționalității legilor, apare în mod evident că acest drept nu s'a dat și Consiliului legislativ și că el ar fi chiar vătămător pentru funcționarea normală a regimului parlamentar. (Vezi studiul nostru în *Revista de drept public* An. IV, No. 3—4).

tatul lor cu Franța din 1778⁸⁹). Curtea Supremă răspunde că nu poate da o deciziune mai înainte ca o afacere contencioasă să fie adusă înaintea ei⁹⁰). În urmă, Curțile diferitelor State, ca și Constituțiile lor, au admis dreptul acestor consultații prealabile.

181. — **Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile.**— Dar, odată acest lucru stabilit, s'a ridicat o altă problemă, aceea de a ști dacă avizele date de Curtea Supremă, cu această ocazie, sunt obligatorii pentru dânsa atunci când va avea să judece din acelaș punct de vedere aceiași lege dedusă în judecata ei pe cale contencioasă. Cu alte cuvinte trebuia să se precizeze dacă consultațiile prealabile au aceiaș forță ca și precedentele jurisprudențiale și dacă ele leagă Curtea în decizia contencioasă pe care urma s'o dea. La început, Curtea Supremă din Maine admise că aceste *consultații prealabile* obligă Curtea cu ocazia judecării pe cale contencioasă. Dar, de la 1885, rămase definitiv stabilit că aceste consultații prealabile n'au decât valoarea unor avize date de niște experți privați⁹¹), deoarece aceste avize sunt formate „fără ajutorul obișnuit pe care Curțile îl trag din investigațiile părților interesate, și dela savanții lor sfătuitori”. În afară de asta Curțile americane socotesc „că nu-i posibil, în momentul în care o lege urmează să fie votată, de a judeca dacă dispozițiile sale sunt sau nu de conciliat cu Constituția. Numai cu ocazia aplicării, în prezența celor dintâi reacțiuni a intereselor economice comprimate de Statut, se va vedea dacă acest Statut se izbește sau nu de unul din aceste principii fundamentale de politică socială, pe care Curțile le consideră ca integrate în Constituții prin canalul lui *due process clauses* sau a *declarației drepturilor*⁹²).

182. — **Judcăți declaratorii.** — Când pe calea acestor *consultații prealabile* nu s'a putut ajunge la nici un rezultat apreciabil în ce privește protecțiunea drepturilor individuale, s'a recurs la un procedeu care-și găsește origina în dreptul roman și care, trecut în dreptul canonic, și-a găsit o largă aplicare în

89) E. Lambert, *op. cit.*, p. 180.

90) Bryce — *Republique americaine*, I, p. 386, ed. 1911.

91) E. Lambert, *op. cit.*, p. 181.

92) E. Lambert, *op. cit.*, p. 182.

Scotia, în jurisprudența secolului al XVI, de unde a trecut în Anglia. Acest procedeu e cunoscut sub numele de *judecată declaratorie*, care este, după expresia lui Lambert⁹³), o procedură esențialmente preventivă, în care petiționarul nu mai solicită dela Curte, în acțiunea contencioasă ordinară, un ajutor coercitiv contra unui apărător vinovat de violarea dreptului și recalitrant, ci unde el cere dela judecători de a face cunoscut părților, egal de atente, de a se conforma legalității, dar fără să precizeze ceea ce ele cer, cari sunt drepturile și datoriile respective cari sunt născute din convențiile lor sau din raporturile lor juridice preexistente și de a fixa conținutul acestor drepturi și datorii printr'o sentință având autoritate de lucru judecat''.

O aplicație importantă a acestui procedeu a avut loc în 1890, cu ocazia lui *Sherman Act*, când trusturile, citând în fața Curții Supreme pe *attorney general*, au obținut o decizie asupra modului de interpretare al acestei legi. Cu toate criticele cari s'au ridicat și împotriva acestui sistem, pe considerațiunea că jurisprudența Curții Supreme ar putea să varieze, el a fost adoptat însă în majoritatea Statelor americane.

183. — **Aplicarea administrativă a legii.** — Din cauza acestor piedici pe cari justiția le pune în aplicarea unei legi și mai ales din cauza chestiunilor de specialitate, din ce în ce mai complexe, cari vin în fața judecătorilor, s'a recurs la creierea unor comisiuni administrative, care să ajute justiția în aplicarea legii. În 1914 s'a creiat *Federal Trade Commission*, cu atribuții de investigare, reglementare și chiar jurisdicție în materiile economice. În această comisie se găsește începutul justiției administrative, menite să înlocuiască justiția ordinară în conflictele de constituționalitate. Apariția acestei justiții este astfel justificată: „Judecătorii nu sunt pregătiți, prin formația lor profesională, pentru studiul problemelor așa de complexe și așa de diferite, cum e determinarea valorii sociale a fiecăreia din aceste mari *înțelegeri* industriale și a repercursiunilor lor asupra vieții economice a țării”⁹⁴). Rezolvarea acestor chestiuni trebuie dată în căderea unor oameni reputați ca

93) *Op. cit.*, p. 183.

94) Lambert, *op. cit.*, p. 197.

specialiști, cari vor putea mai ușor și mai bine înțelege problemele sociale decât magistrații, sclavi ai textului legii și ai precedentului jurisprudențial⁹⁵). Dar, va trebui să treacă încă multă vreme până ce justiția administrativă să poată să dispuie justiției ordinare dreptul de a judeca constituționalitatea legilor.

*

184. — *Critica sistemului american.* — Problema controlului constituționalității legilor este una din cele mai importante și mai pasionante probleme de drept în America⁹⁶). În adevăr, de organizarea acestui sistem depinde buna funcționare a organismului politic. Sistemul american, dând în competența tuturor dreptul de a judeca constituționalitatea legilor, este cel mai bine organizat, dar pentruca să-și atingă scopul pentru care a fost creat, are nevoie de anumite corectări și rezerve.

În primul rând este vorba de *tradiția precedentului jurisprudențial*. Magistrații americani, și în special magistrații Supremei Curți, sunt atât de mult sclavii precedentului jurisprudențial și mai ales a aceluia *common-law*, care se apropie de dreptul natural, încât sunt cazuri când deși nevoi sociale imperioase au dictat creierea unor legi, totuși Curtea Supremă le înlătura ca neconstituționale⁹⁷). Acesta-i cazul numeroaselor legi muncitorești din ultimii ani; unele din ele interziceau plata lucrătorilor în bonuri de furnituri sau de provizii (*truck system*); altele interziceau în anumite zile exercițiul unor

95) Cu ocazia lui *Standard Oil Case* părțile au depus în fața Curții Supreme, memorii cari au degenerat în adevărate tratate de economie politică. Desigur, magistraților le vine foarte greu să-și asimileze toate aceste lucruri, cu ocazia unui proces. Ei vor fi siliți să primească una sau alta din cele două păreri. S'a zis însă că mult mai bine va rezolva o asemenea chestie oamenii competenți, specialiștii, și deaceia s'a recurs la creierea comisiunilor de tot felul.

96) Vezi Raphael Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration* 1926, p. 16. J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 214.

97) L. Duguit, cu ocazia unei conferințe ținute la București (*Buletin de la société de législation comparée fr. roumaine*, 1925, p. 45) ocupându-se de această atitudine a Curții Supreme americane, o găsește în totul justificată; motivul pe care-l dă e că oamenii politici ai Congresului sunt influentabili, pe când Curtea Supremă este formată din magistrați de o mare autoritate și de o integritate perfectă. Numai așa se explică conflictul dintre Congres și justiție.

meserii (coaforii nu puteau lucra duminicile și sărbătorile după amiază); însăfârșit, altele limitau pentru majori la un anumit număr de ore ziua de lucru⁹⁸). Cu toată însemnătatea socială a acestor legi și cu toată dorința pe care o avea legiuitorul de a stabili o armonie în sânul claselor sociale, ele au fost totuși declarate neconstituționale, fie din cauză că violau libertatea contractelor, fie pentru că constituiau o legislație de clasă, ceiace nu mai fusese admis în America. Aceste decizii ale Supremei Curți au avut darul să dea naștere la violente critici și să facă un rău serviciu Statului. Totuși, după lungi discuții, Curțile americane au înțeles să cedeze și să valideze astfel de legi, ori de câte ori a fost vorba de o chestie socială⁹⁹).

În al doilea rând, ceea ce nu putem admite la justiția americană și ne face să împărtășim părerea d. Lambert, este dreptul sau mai bine zis prerogativa ce și-a creat justiția de a examina constituționalitatea intrinsecă a amendamentelor constituționale¹⁰⁰). Cu chipul acesta orice posibilitate de reformă este împiedicată și justiția devine cenzorul suprem al vieții publice

98) Vezi Harry R. Scager, *The attitude of american Courts towards restrictive laborlaws* în *Political science quarterly*, Decembrie, 1904, p. 588 și urm.; Dood, *Social legislation ant the Courts*, *ibid.*, Martie, 1923; G. Roë, *Our judicial oligarchy*, citat de Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 630.

99) Astfel, în 1901, Curtea Supremă, în *Insular cases* a hotărât că Congresul, regulând situația câtorva din noile dependențe (Filipinele) și stabilind tarife speciale pentru comerțul lor cu Statele-Unite, o puteau foarte bine face deoarece la aceste populațiuni nu s'au extins toate garanțiile constituționale de care se bucurau locuitorii Statelor-Unite.

Totuși, în perioada 1914—1919 (războiul mondial), Curtea Supremă s'a arătat, în special în afacerea *Distiller's Association*, destul de înțelegătoare a nevoilor din acel timp (Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 631).

100) *Controlul tendințelor legislative* presupune conflict între spiritul Constituției și tendințele sale individualiste și spiritul legislației ordinare, care va fi, spre exemplu, cu tendințe sociale și intervenționiste. Aici se apreciază în fond opera legiuitorului ordinar în concepțiile sale de morală socială sau de justiție economică: se controlează dreptatea și oportunitatea legii" (M. Hauriou, *loc. cit.*); Duguit, examinând în conferința susamintită acest drept al justiției americane, nu-l găsește exorbitant, așa cum o făcuse d. Lambert și se pare că-l justifică chiar. Vezi pentru critica acestui sistem L. Dupriez, *Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois aux Etats-Unis* în *Buletin de la classe des lettres et des Sciences morales et politiques de l'Academie royale de Belgique*, 1928, p. 166 și urm. Vezi Dabin, *La philosophie de l'ordre juridique positif*, 1929, p. 736 și urm.

americane. Oricât de mult am fi partizanii unui control judecătoresc al constituționalității legilor, în care vedem singura garanție a echilibrului puterilor, nu putem însă concepe să se dea justiției un rol preponderent în Stat și acest rol să fie de așa natură încât să distrugă însăși principiul separației puterilor. Imprejurările particulare ale Americii pot constitui o scuză, dar aceste împrejurări există în toate țările; nu vedem cum s'ar putea justifica acest rol.

Sistemul american — cu temperamentele pe care le-am semnalat și cu magistrați ca acei din Statele-Unite — constituie tipul celui mai propriu sistem, demn de a fi imitat de toate Statele cu Constituție rigidă ¹⁰¹).

B. — Franța

185.—Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor? — Deși ne găsim într'o țară cu Constituție rigidă, întocmai ca și Statele Unite, totuși, cu toate încercările făcute până acum și cu toate propunerile ¹⁰²), nu s'a putut institui o ins-

101) În afară de aceste neajunsuri, Hauriou ca și Duguit dealfel, mai relevă și faptul că învățământul universitar suferă de tendința de a studia numai jurisprudența. Știința dreptului nu constă în studiul textelor de lege, ci în studiul precedentelor jurisprudențiale.

102) În vederea reintroducerii controlului constituționalității legilor în Franța au existat două propuneri relativ recente: propunerea legii Charles Benoist, 28 Ian. 1903, *J. off., Camera, Doc. parl.*, pag. 99 și propunerea legii Jules Roche, 28 Febr. 1903 *J. off., Camera, Doc. parl.*, p. 97. În propunerea lor, d. d. Charles Benoist și Jules Roche au cerut să se constituționalizeze Declarația drepturilor din 1789, înscriind-o în art. 1 al Constituției din 1875 în felul acesta: „Puterea legislativă nu poate face nici o lege care să aducă atingere și să împiedice exercițiul acestor drepturi“. Ceiace i-a determina în această propunere a fost faptul că legea constituțională din 1875 este foarte laconică și o mulțime de materii nu sunt cuprinse acolo. Cu chipul acesta materia constituțională ar putea deveni mai vastă și abia atunci s'ar putea pune problema controlului constituționalității legilor în Franța.

Înainte de aceste două propuneri am mai avut în 1894 propunerea Naquet (Cameră, *Desbateri*, 15 Martie 1894) prin care se cerea instituirea unei „Curți Supreme menită să statueze asupra reclamațiilor cetățenilor în caz de violare a drepturilor lor constituționale, de puterea legiuitoare“.

tanță judecătorească care să controleze constituționalitatea intrinsecă a legilor¹⁰³). Atât jurisprudența¹⁰⁴) cât și legislația s'au arătat refractare acestui sistem. Motivele acestei situații se găsesc în tradiția Parlamentului francez. Sub vechiul regim Parlamentele judiciare — în luptă cu puterea regală — își arogase dreptul de a înregistra sau a refuza înregistrarea ordonanțelor regale. Refuzul de a înregistra o ordonanță echi-

103) Raphael Alibert, *op. cit.*, p. 23: „In concepția franco-germană legea scrisă este atotputernică: rezultă dela sine că recursul oferit ca garanție cetățenilor tinde înainte de toate să asigure respectul absolut al acestei legi. De altă parte, puterea administrației e așa de mare încât a trebuit să se institue recursuri speciale pentru a o tempera și supune legislației.

„Aceste considerente explică de ce țările supuse influenței juridice a Franței nu cunosc controlul constituționalității legilor și de ce, în aceste țări, căile de recurs destinate să asigure ordinea juridică superioară se reduc la două forme principale ale dreptului francez: recursul în Casație, îndreptat contra tribunalelor care se îndepărtează dela interpretarea legilor și recursul pentru exces de putere, destinat să suprimе ilegalitățile administrației”.

104) Se susține de d-nii Berthélemy (*Traité de droit administratif*, 1923, p. 13 și S. 1833, I, 357; S. 1838, I, 318) și Hauriou (*op. cit.*) ed. 1923, p. 318—319) că în trecutul jurisprudenții franceze ar exista decizii în care să se fi discutat și cenzurat constituționalitatea legilor. În acest sens se citează deciziile Cas. fr. din 11 Mai 1833 (*National*); 12 Aprilie 1838; 15 Martie și 17 Noembrie 1851; 15 Aprilie 1863. Hauriou și împreună cu dânsul și d. Blum în concluziile de sub decizia Consiliului de Stat din 26 Iulie 1918 (*Lemonnier*) găsesc un exemplu de control al constituționalității legilor. Deasemeni, se mai citează drept precedente jurișprudențiale în această materie Trib. conflict., 26 Iulie 1873 (*Pelletier*); Cons. de Stat, 7 Aug. 1909 (*Winkel*) S. 1909, II, 145, notă Hauriou; Cons. de Stat, 1 Martie 1912, S. 1912, III, 137, notă Hauriou; Cons. de Stat, 1 Martie 1912 (*Tichit*). Dar cum cu drept cuvânt observă d. Nézard (*A. Esmein, op. cit.*, p. 647) chestia constituționalității nu s'a pus și n'a fost rezolvată de justiție, în întregul ei. D. Jèze (*Les principes généraux du droit administratif*, 1925, vol. I, p. 358, nota 1) declară categoric: „Niciodată Consiliul de Stat n'a refuzat să aplice o lege pentru inconstituționalitate. A interpreta o lege nu înseamnă a-i refuza aplicarea. O declar categoric, argumentarea prof. Hauriou nu m'a convins. După părerea mea, e o operă de pură imaginație. Jurisprudența Consiliului de Stat nu poate fi invocată în sprijinul tezei sale”. A se vedea în acelaș sens P. Duez, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France*, în *Mélanges M. Hauriou*, p. 211; R. Carré de Malberg, *La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875 în Revue politique et parlementaire*, 1927, p. 344; Laroque, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en France în Revue du droit public*, 1926, p. 722; Larnaude, *L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français în Revue politique et parlementaire*, 1926, p. 193.

vala cu lipsa de promulgare a legii; aceste decizii aveau putere obligatorie și pentru viitor. Intocmai ca și Curțile americane. Parlamentele și-au luat îngăduința de a adresa *injoncțiuni* particularelor sau funcționarilor, pentru a se supune sau a rezista unei legi¹⁰⁵).

Această stare de lucruri, care a reușit să facă din Parlamentul judecătoresc o putere superioară tuturor celorlalte puteri ale Statului, a determinat legislația revoluționară să desființeze toate aceste măsuri și să redea poporului întreaga libertate de a dispune de soarta sa. Desigur, superioritatea normei constituționale prevalează asupra legii ordinare; nu s'ar putea deci refuza judecătorilor dreptul de a înlătura orice normă contrară normei constituționale. Când judecătorul ar avea să aplice două texte, unul constituțional și altul ordinar, contrazicându-se între ele, în chip firesc și prin chiar menirea funcției sale, el ar trebui să aplice textul constituțional — care-i o lege mai superioară — și să înlătore textul contrar al legii ordinare. Și totuși, de teama neajunsurilor desființate de legislația revoluționară, judecătorii sunt ținuți să aplice legea, așa cum e votată, și n'o pot înlătura pe motiv de neconstituționalitate. Franța, deși are o Constituție rigidă, ce nu poate fi modificată decât în anumite forme, totuși controlul constituționalității legilor nu-și poate găsi aplicare, deoarece avem texte exprese cari interzic judecătorului dreptul de a examina constituționalitatea unei legi¹⁰⁶). Cu chipul acesta,

105) M. Hauriou, *op. cit.*, ed. 1923, p. 313.

106) Iată textele cari interzic în Franța acest control. Mai întâiu avem legea din 15 Aug. 1790, titlul III, art. 11 și 12: „Les tribunaux ne pourront prendre *directement* ou *indirectement* aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni *empêcher* ou *suspendre* l'exécution des décrets du corps législatif sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture. Ils seront tenus de faire transcrire purement et simplement dans un registre particulier et de publier dans la huitaine les lois qui leur seront envoyées”.

Această lege a trecut în Constituția din 13 Sept. 1791, tit. III, cap. V, art. 3: „Les tribunaux, ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois...”.

Art. 127 c. pen. fr. adaugă:

„Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique 1^o les juges... qui se seront immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif... soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibe-

Constituția Franței devine *suplă*; o atenuare însă are loc prin faptul că textele constituționale se referă la un număr redus de materii, așa că rareori se poate pune problema constituționalității intrinseci a unei legi.

186. — **Stadiul actual al acestei probleme.** — Problema controlului constituționalității legilor preocupă în cel mai înalt grad cercurile juriștilor și oamenilor de Stat din Franța. Această problemă a luat o formă acută în 1925, în urma incidentului provocat de legea din 23 Martie 1914, prin care s'a permis unei Camere a Parlamentului să confere puteri judecătorești uneia din comisiile sale de anchetă ¹⁰⁷).

Discuția pe această temă a continuat cu ocazia legii din 22 Martie 1924, care dădea dreptul guvernului de a veni cu decrete-legi. Art. 1 § 2 al acestei legi este astfel conceput : „Guvernul este autorizat, în timpul celor patru luni ce vor urma după promulgarea acestei legi, să procedeze, prin *decrete date* cu avizul Consiliului de Stat, după ce vor fi aprobate în Consiliul de miniștri, la toate reformele și simplificările administrative pe care le vor comporta realizarea economiilor. *Când măsuri astfel luate vor fi necesitat modificări legilor în vigoare*, decretetele vor fi supuse sancțiunii legislative în termen de 6 luni”. Acest text a fost considerat neconstituțional față de dispozițiile art. 1 § 1 al legii constituționale din 1875, în cuprinderea următoare: „Puterea legislativă se exercită de două adunări: Camera Deputaților și Senatul”. Aceste organe nu puteau delega competența lor, deoarece competențele nu se delegă ¹⁰⁸).

rant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées... (citat de Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 227 și de G. Jeze și H. Berthélemy, *Revue du droit public*, 1912, p. 145—146).

107) Vezi ancheta întreprinsă de *Le Temps* în Noembrie-Decemberie 1925 și părerile dd. Berthélemy, Duguit, Hauriou, Rolland, etc. Cf. Leblanc, *Du pouvoir des tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité des lois*. Cf. Esmein I, p. 641, în notă; A. Blondel, *op. cit.*, p. 357 și urm.

108) D. Louis Rolland, în studiul său, *Le projet du 17 Janvier 1924 et la question des décrets lois*, în R. D. P., 1924 p. 42 și urm., ocupându-se de chestia constituționalității acestui proiect ajunge la concluzia că el este *incorect* din punct de vedere juridic. D-sa pune următoarea regulă juridică: „Este juridicește necorectă orice lege însărcinând pe Președintele Republicei să reguleze prin decret materii rezervate Parlamentului prin Constituția scrisă sau prin

187. — Forma sub care se va exercita acest control. — Majoritatea publiciștilor, în frunte cu d. Berthélemy, Hauriou, Duguit, s'au pronunțat pentru instituirea unui control al constituționalității legilor¹⁰⁹). Forma sub care se va exercita acest control poate diferi; aproape toți autorii sunt de acord în a respinge creierea unui tribunal special constituțional, așa cum fusese propus de Sieyès și care, în Constituția anului VIII, deveni Senatul conservator al Constituției „care menține sau anulează toate actele care-i sunt deferite ca neconstituționale de Tribunal sau de guvern”¹¹⁰), pentru motivul că acest tribunal, în mod firesc, ar fi la discreția și sub influența guvernului și în al doilea rând nici n'ar avea ce să lucreze. Singura soluție care poate fi primită este aceea de a da în căderea tuturor judecătorilor dreptul de a judeca constituționalitatea legilor¹¹¹), așa cum de altfel azi puterea judecătorească cenzurează actele puterii executive care vin în conflict cu actele puterii legiuitoare, cu legile¹¹²).

Cu toată nevoia ce se simte din ce în ce mai mult de a se găsi stavilă puterii legislative¹¹³) și cu toate că această măsură a controlului constituționalității legilor a fost adoptată în mai

tradiția constituțională. Este deasemeni incorectă orice lege redactată în termeni așa de generali și imperioși încât ea ar trebui să fie interpretată că acordă Președintelui Republicii o astfel de putere”. Cf. G. Jèze, *op. cit.*, p. 361—362.

109) Duguit a primit abia acum în urmă ideia controlului constituționalității legilor (*Bulletin, loc. cit.*).

110) L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 666 în notă. Vezi și pag. 615.

111) G. Jèze, *op. cit.*, p. 355: „Actualmente, există în Franța un curent puternic pentru a atribui tribunalelor, tuturor tribunalelor, după modelul Statelor-Unite, puterea de a controla constituționalitatea *intrinsecă* a legilor, cu ocazia proceselor prezentate în fața lor. Nu vor anula legea, vor refuza numai s'o aplice în proces din cauza contradicției sale cu un principiu constituțional”. Vezi în același sens J. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927, p. 280—282.

112) Nu încapă nici o îndoială că în Franța toți judecătorii pot înlătura, pentru motiv de neconstituționalitate, un regulament care depășește cadrul unei legi.

113) D. G. Jèze, *op. cit.*, p. 350 și urm. se pronunță categoric pentru introducerea acestui control și arată că nimic nu există în *natura juridică* care să excludă acest control. Există numai ca o amintire a trecutului, un criteriu politic care împiedică introducerea controlului, dar acest criteriu e *vremelnic* și de *circumstanță* (*op. cit.*, p. 353).

toate țările, nu credem să vedem curând instaurată această reformă în Franța, atât din cauza rezistenței înverșunate a Parlamentului, care nu vrea să-și vadă micșorată atotputernicia, cât și din cauza amintirii neajunsurilor din trecut ¹¹⁴).

C. — Anglia

188. — Anglia, țara originară a acestui control. — Se va părea curios ca tocmai Anglia, țară unde supremația parlamentului este atotputernică, să fie totuși țara unde a luat naștere acest control. Am arătat că Justiția engleză ¹¹⁵), ca și jus-

114) Cu toată consultația dată de d. Berthélemy în procesul tramvaielor (*Revue du droit public*, 1912, loc. cit.) în Tratatul său de drept administrativ, ed. 1923, spune: „4. Nici un recurs nu-i deschis împotriva legilor, fie înaintea jurisdicțiilor civile, fie în fața Consiliului de Stat. Aceasta ar însemna să punem puterea legiuitoare la dispoziția puterii executive, ceea ce nu se poate”. D. J. Barthélemy. *op. cit.*, p. 219 arată și d-sa că o reformă, în această privință, nu pare deloc posibilă „lucru foarte regretabil, dealtminteri”.

115) Sub forma *Consiliului privat*, atunci când afacerile din domeniouri ajung în fața acestui Consiliu. Iată cum se exprimă în această privință Todd, *Le gouvernement parlementaire*, p. 137: „Un guvernator posedă, ca reprezentat al Coroanei, dreptul de a da asentimentul regal *billurilor*; totuși, acest act nu-i definitiv, Coroana însă-și având în fapt, un al doilea veto. Toate *statutele* aprobate de guvernatorul unei colonii intră în vigoare imediat, afară de cazul când conțin o clauză, fie suspendând intrarea lor în vigoare până la promulgarea unei proclamații sau până la aprobarea Reginei în Consiliu, fie vreo altă dispoziție specială contrară; dar guvernatorul trebuie să transmită o copie de pe lege secretarului de Stat pentru colonii și Regina în Consiliu poate, în termen de doi ani, să respingă legea”. Această prerogativă, când este vorba de legi cari privesc interesele locale, este mai mult formală, căci în fapt ea nu se exercită decât foarte rar. Guvernatorul este considerat, în Dominionuri și față de legislația acestora, întocmai ca și Regele Angliei față de Parlament. Guvernatorul n'ar putea să refuze în mod constituțional aprobarea unei legi votate de legislatura unui Dominion, deși el are acest drept dela lege, întocmai cum Regele Angliei nu poate refuza sancționarea unei legi votate de Parlament, deși el are dreptul s'o facă. De îndată ce o lege este votată de legislatura Dominionului, Ministrul Justiției referă Guvernatorului dacă această lege privește un interes local sau vine în atingere cu interesele generale. În primul caz, guvernatorul o aprobă iar în cazul al doilea o trimite secretarului de Stat pentru colonii spre a decide. O lege aprobată de guvernator poate fi cenzurată de Justiție din punct de vedere al Constituționalității ei cu statutele imperiale, care constituie Constituția

țiția dominionurilor locale, a exercitat întotdeauna dreptul de control asupra legislației acestor dominionuri, în raport cu statutul care a organizat dominionul și i-a acordat dreptul de legiferare¹¹⁶). Acest drept al justiției a fost precis formulat nu numai prin repetatele sale interpretări jurisprudențiale, ci chiar prin charta independenței legislative coloniale, *Colonial Laws Validity Act*, 1865. Principiul supremației Parlamentului englez și principiul dreptului de a garanta această supremație prin ajutorul justiției se găsesc pentru prima dată formulate în această lege, care poate fi considerată drept cel mai complet sistem de exercitare a acestui control. Iată care sunt aceste importante dispoziții :

Sect. 2. — Orice lege colonială care este sau va fi, într'un chip oarecare, în contradicție cu dispozițiile unui act al Parlamentului, aplicându-se coloniei la care se raportează această lege, sau cu a unei ordonanțe sau al unui regulament făcut în virtutea autorizației unui act al Parlamentului, sau având în colonie forța și efectul unui atare act, va fi considerată ca supusă acestui act, ordonanță sau regulament și va fi, în măsura în care va exista contradicția, dar nu altfel, și va rămâne absolut nulă și inoperantă.

Sect. 3. — Nici o lege colonială nu va fi ținută drept nulă și inoperantă, drept contrară dreptului englez, afară de cazul când ar contrazice dispoziția vreunui act al Parlamentului, ordonanță sau regulament, cum s'a spus mai sus.

Sect. 4. — Nici o lege colonială, făcută cu concursul guvernatorului coloniei, sau aprobată de dânsul, sau trebuind să fie mai târziu astfel făcută sau aprobată, nu va fi ținută drept nulă și inoperantă pentru simplul motiv că instrucții referindu-se la această lege sau la materia ei, pot să fi fost date Guvernatorului de Majestatea Sa sau în numele său prin orice

Dominionului. (Asupra acestei chestii a se consulta Henri Couve de Murville, *Le gouverneur dans les dominions britanniques*, 1929 și A. Siegfried, *Le nouveau statut de Canada* (*Revue des deux mondes*, 1 Iulie 1928, pp. 187—202).

¹¹⁶) Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902, p. 90, compară dreptul acesta al tribunalelor de a judeca constituționalitatea legilor făcute de dominionuri cu dreptul pe care-l au aceleași tribunale de a judeca dacă regulamentele (*bye-laws*) companiilor de drum de fer, sp. ex., nu vin în contradicție cu Statutele cari au autorizat funcționarea acestor companii.

alt mijloc decât scrisorile-patente sau actul autorizând pe guvernator să colaboreze la confecționarea sau la aprobarea acestor legi pentru pacea, ordinea și buna guvernare a coloniei, chiar când aceste instrucții ar putea fi conținute în scrisori-patente sau într'un act din cele mai sus menționate.

Sect. 5. — Orice legislație colonială va avea și va fi considerată în toate timpurile, ca având pline puteri în jurisdicția sa, ea va putea stabili Curți judecătorești, să le desființeze sau să le reconstitue, să schimbe constituirea lor și să stabilească dispoziții privind administrarea justiției prin oficiul lor; orice legislatură reprezentativă, în cece privește colonia pusă sub jurisdicția sa, va avea și va fi considerată, în toate timpurile, că a avut pline puteri de a face legi privind Constituția, puterile și procedura acestei legislaturi, cu condiția ca aceste legi să fi fost votate în formele cari vor putea, din timp în timp, să fie confirmate printr'un act al Parlamentului, prin scrisori-patente, o ordonanță în Consiliu sau o lege colonială fiind în vigoare pentru moment în zisa colonie”.

Iată deci cea mai desăvârșită reglementare a acestui control și precizarea cea mai concludentă a diferenței dintre legea Statutară și legea ordinară. Ideia acestui control se bazează tocmai pe această diferență între legea fundamentală (statutară) și legea ordinară. Numai în acest caz poate exista un control al constituționalității. Acest exemplu de control ni-l oferă legislaturile coloniale cari, după cum spune Dicey sunt în „sferele lor respective, corpuri suverane, dar libertatea lor de acțiune este controlată în raport cu subordonarea lor față de Parlamentul Regatului-Unit”.

Acest sistem, pe care-l întrebuințează Anglia pentru coloniile sale, este cauza largei puteri legislative pe care Parlamentul englez a acordat-o legiuitorilor coloniali ¹¹⁷⁾.

117) „Constituțiile coloniilor depind direct sau indirect de *statutele* imperiale. Nici un jurisconsult nu contestă că Parlamentul ar putea să desființeze în mod legal o Constituție colonială, sau că Parlamentul ar putea, în orice moment, să legifereze pentru colonii și să abroge sau să infirme orice lege colonială. Mai mult, Parlamentul face în mod constant acte privind coloniile; tribunalele coloniale, la fel ca și tribunalele engleze, admit în mod complet principal că un *Statut al Parlamentului Imperial* este obligatoriu pentru orice parte a posesiunilor britanice cărora le este destinat. Dar aceasta odată admis, devine clar că-i de

189.— In Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare. — In Regatul Unit al Angliei problema controlului constituționalității legilor nu se poate pune, deoarece nu există nici o diferență între legile fundamentale și cele ordinare, în sensul că pentru alcătuirea unei legi care să aibă cuprins constituțional și să se refere la constituirea însăși a Statului, spre exemplu, nu se cere nici o formă specială, nici o condiție deosebită. Legile constituționale se pot schimba cu aceeași formă cu care se schimbă sau se modifică legile ordinare. Și în Anglia, ca și în celelalte țări, dar în special în Anglia, sunt o serie de principii și de legi socotite constituționale și de cari nimeni nu se atinge. In mod legal, Parlamentul poate oricând să modifice aceste legi sau principii: nimic nu se opune la aceasta; parlamentul este complet suveran și el n'a înțeles niciodată să delege dreptul de a modifica aceste legi unei alte adunări, special constituite. Din acest punct de vedere și după expresiunea cunoscută a lui Bryce. Constituția engleză este o Constituție *flexibilă*; controlul constituționalității legilor nu se poate pune aici ¹¹⁸).

190. — Constituția flexibilă potrivnică democrației. — S'a susținut, cu un impresionant lux de argumente, că o Constituție flexibilă, care exclude puțința controlului constituționalității legilor, este o Constituție retrogradă, care nu poate fi prielnică unui regim democratic. Și Constituția Angliei a fost

puțin interes de a defini sau de a limita sfera legislației coloniale. Dacă un act al Parlamentului din Victoria contrazice un *statut imperial*, este nul din punct de vedere legal; și dacă un act al Parlamentului din Victoria, deși neînfrângând nici un *statut*, este așa de contrariu intereselor Imperiului încât n'ar fi trebuit să fie votat, Parlamentul britanic poate face actul fără efect prin mijlocul unui *Statut imperial*".

118) Totuși, întâlnim și azi în Anglia un control al constituționalității legilor. In afară de legea scrisă găsim o serie de principii cari fac parte integrantă din *common-law* și cari au putere constituțională. Dacă Parlamentul votează o lege contrară spiritului de *legitimitate constituțională* care domnește în Anglia, ea nu este declarată neconstituțională sau înlăturată ca atare, ci judecătorii, interpretând-o, refuză aplicarea dispozițiilor care ar viola principiile reputate constituționale. Dar aceste cazuri sunt foarte rare; în timpul războiului ar fi avut ocazia s'o facă, dar justiția a procedat cu mare prudență și a ținut socoteală de împrejurările excepționale și de rațiunea ce-a determinat pe legiuitor.

dată drept exemplu tipic. Lordul Bryce este acela care a pus problema în chip magistral ¹¹⁸⁾: „Aceste organisme sociale pe care le numim Constituții, reprezintă una din cele mai importante contribuții pe care omul le-a adus vreodată politicii ca artă practică de a governa, ele sunt expresia cea mai completă și mai bine definită la care s'a ajuns pentru a înfățișa principiile fundamentale ale Democrației. Ceiace noi numim Constituția britanică, se înțelege, într'un sens general, totalul legilor, statutelor și a doctrinelor de drept comun, încorporate în textele legislative, care se raportă la administrarea afacerilor publice. Dar o Constituție americană scrisă este, în textul său rigid, un instrument legal, regulând singur structura, amploarea, puterile și mecanismul unui guvernământ... Era în asta, în mod virtual, o invenție nouă, fructul legitim al unei Democrații, o soluție practică a artei de a governa, pentru că concretiza principiul Libertății și în acelaș timp acela al Ordinii”.

Impotriva acestei teorii s'a ridicat Dicey și a venit să dovedească, tocmai cu exemplul Constituției flexibile a Angliei, că această teorie nu-i exactă. „In câteva cazuri spune dânsul ¹²⁰⁾, faptul că anumite legi sau instituții ale unui Stat au fost puse în afară de sfera controversei politice, a prevenit, aparent, acest procedeu de inovație gradată, care, în Anglia, în interval de cel mult șazeci de ani, a transformat politica noastră. Constituția belgiană a rămas, mai mult de o jumătate de secol, fără a suferi, cel puțin în formă, nici o schimbare importantă. Constituția Statelor-Unite a durat mai mult de o sută de ani; ea n'a avut să sufere nimic care să se asemene cu transformarea generală încercată de Constituția Angliei, dela moartea lui George al III-lea. Dar dacă inflexibilitatea legilor constituționale a împiedicat, în anumite cazuri, procedeu de inovație graduală și inconștientă prin care sunt minate fundațiile unei republici, rigiditatea formelor constituționale a provocat, în alte cazuri, revoluția”.

Aceste teorii sunt însă de o valoare relativă și în funcție de popoarele la care se aplică. Pentru poporul englez, oricare

119) *Les democraties modernes*, t. II, p. 16.

120) *Op. cit.*, p. 114.

ar fi fost forma constituțională, evoluția lui ar fi fost aceeași, fiindcă această evoluție este în strânsă legătură cu caracteristica poporului ¹²¹). Sunt însă în viața popoarelor cazuri când o Constituție rigidă poate însemna foarte mult pentru viața Statului; dar tot istoria ne pune la dispoziție cazuri când chiar o Constituție flexibilă n'a putut să împiedice o transformare revoluționară (Italia).

Constituția unui popor trebuie să fie în raport cu felul de viață și cu structura intimă a acelu popor. Acolo însă unde există o Constituție rigidă se impune să se creeze, alături de dânsa și pentru garantarea ei, un control al constituționalității legilor. Fără existența acestui control orice Constituție nu poate păstra decât o rigiditate de formă.

D. — Elveția.

191. — **Constituționalitatea cantonală.** — În Elveția, controlul constituționalității legilor se prezintă sub o îndoită formă :

a) Deoparte, este vorba de constituționalitatea *legilor cantonale* ordinare, în raport cu *legile constituționale* ale cantonului ;

b) Dealtăparte, este vorba de constituționalitatea *legilor cantonale* în raport cu *legile federale* și cu *Constituția Statului*.

Controlul constituționalității legilor cantonale în raport cu Constituția cantonală nu există în toate cantoanele; dimpotrivă, sunt mai numeroase acele cantoane unde nu este îngăduit judecătorilor să examineze constituționalitatea cantonală

121) W. Stubes, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. II, p. 616: „În istoria națională, ca și în viața umană, împrejurările joacă un rol tot așa de important ca și proiectele; perspectivele noi ce se deschid pe măsură ce nația dobîndește o conștiință politică și o cultură mai mare dau naștere la ocaziuni și la moduri de progres ce nu se bănuiau; și de îndată ce s'au pus la încercare aceste procedee, se constată că în punctul în care națiunea este condusă de istoria ei anterioară, îi convine mai bine decât oricare alt sistem la care s'ar fi gândit multă vreme“.

a unei legi ¹²²). Sunt însă unele cantoane unde acest control nu numai că este permis, dar e chiar organizat prin lege. Astfel, în *Berna*, spre deosebire de Elveția germană, unde s'a stabilit ¹²³) că „autoritățile cantonale n'au să examineze dacă legea cantonală este în contradicție cu Constituția cantonală”, fapt care-i dat numai în căderea Tribunalului federal, avem o lege, încă din 1885, care pedepsește cu amendă contravențiile la legile constituționale, ca și la alte legi edictate de *Consiliul Statelor* ¹²⁴). Pe baza acestei legi, ca și pe dispoziția art. 26, cifra 4 din Constituția cantonală din 5 Iunie 1893, avem o serie de decizii prin cari chiar tribunalele au refuzat să aplice legi și regulamente pentru cauză de inconstituționalitate ¹²⁵).

În *Geneva* acest control este și mai clar afirmat în mai multe decizii ale Curții de Justiție. Astfel, într'o decizie recentă ¹²⁶) a Curții de Geneva, găsim formulat în următorii termeni acest principiu: „tribunalele trebuie să examineze, atunci când există conflict între mai multe dispoziții legale contradictorii, care din aceste dispoziții e mai mare ca valoare față de celelalte, fie în raport cu caracterul constituțional sau numai legal al acestor legi, fie în sfârșit în raport cu origina cantonală sau federală a dispozițiunilor ce-i vorba să se aplice”.

„Nu există nici o dispoziție a Constituției cantonale care să limiteze în aceste materii competența tribunalelor și care să

122) Acest fapt l-a determinat pe d. Jèze la 1912 (*Revue du droit public*, p. 149) să treacă Elveția printre Statele care nu permit judecătorilor controlul constituționalității legilor. E posibil însă ca D-sa să se referit și la faptul că legile federale nu pot fi examinate în raport cu constituția federală.

123) Alfolter, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, p. 175 Werner, *Le contrôle judiciaire à Genève*, p. 33, nota 1; G. Solyom, *La juridiction constitutionnelle aux Etats-Unis et en Suisse*, 1927, p. 82.

124) *Consiliul Statelor* (Städe Rath) se compune din 44 de deputați ai cantoanelor; fiecare canton are dreptul de a numi doi reprezentanți și fiecare semi-canton un reprezentant. Alegerea se face, după cantoane, fie direct de popor, fie de Marele Consiliu sau Consiliul cantonal. Durata mandatului variază dela 1—3 ani, după cantoane. Consiliul Statelor îndeplinește rolul Senatului american.

125) A. T. F., 1914, I, pp. 552 și urm., din 11 Dec. 1914; Cf. A. T. F., 1915 I, p. 49. Vezi Lord Bryce, *op. cit.*, I, p. 406.

126) Passavant et C-ie Ville de Genève, citat de G. Werner, *op. cit.*, pag. 14.

oblige pe acestea să aplice, de preferință altor dispoziții legale, putând să aibă o valoare superioară, dispozițiile legislative edictate de Marele Consiliu ¹²⁷).

Totuși, majoritatea tribunalelor cantonale, cum o remarcă dd. Jèze ¹²⁸), Berthélemy și Bryce ¹²⁹), refuză să examineze chiar constituționalitatea legilor cantonale.

192. — **Constituționalitatea legilor federale.** — *Tribunalul federal* are în căderea sa, conform art. 113 al. 3 din Constituția federală delà 1874, dreptul exclusiv de a judeca „reclamațiile pentru violarea drepturilor constituționale ale cetățenilor...” În această calitate tribunalul federal este îndreptățit să aprecieze orice lege cantonală care este contrară legii federale, precum și orice dispoziție constituțională cantonală, contrară Constituției ¹³⁰) și legilor federale. „Sub regimul Constituției din 1874, tribunalul federal a anulat legislația cantonală, nu numai pentru că era contrară Constituției federale (cf. jurisprudența foarte numeroasă privind art. 4, 46, etc., din Constituție), dar și pentru contradicție cu *legislația federală*. Astfel, bazându-se pe art. 669 al. 1 C. civ., tribunalul federal a anulat decizia din 11 Iunie 1917 a Consiliului de Stat din Zoug, pentru motivul că interzicea, sub pedeapsă de amendă, culegerea porumbelor sălbatice Duminica dimineața” ¹³¹).

Competința tribunalului federal este limitată deci numai la examinarea legilor cantonale în raport cu legile federale, sau cu Constituția federală. Tribunalul federal n'are în căderea sa dreptul de a examina constituționalitatea legilor federale în

127) Citat de Solyom, *op. cit.*, p. 84.

128) *Revue du droit public*, 1912, p. 149—150.

129) *Les démocraties modernes*, t. I, p. 406: „În al doilea rând, Tribunalul elvețian nu poate declara inoperantă o lege federală sau unul din articolele sale, ca violând o clauză a Constituției federale. El poate anula o lege cantonală ca depășind, fie Constituția federală, fie o lege cantonală, dar Constituția rezervă expres Legislaturii federale dreptul de a interpreta Constituția federală și toate legile ce-a promulgat. Această dispoziție îngăduie Parlamentului să aducă propria sa interpretare oricărei măsuri pe care a votat-o fără s'o supună în prealabil examenului unei autorități judecătorești”.

130) Cf. G. Solyom, *op. cit.*, p. 86 și deciziile Shäffner *c/* Basselland (A. T. F., 1919, I, No. 19; Cristoph Meriantsche Stiftung *c/* Staatssteuer Rekurskommission Baselland (A. T. F., 1920, I, No. 26).

131) Less et Consorts *c/* Conseil d'Etat de Zoug (Journal des Tribunaux, 1918, p. 88, citat de G. Solyom, *op. cit.*, p. 85—86).

raport cu Constituția federală, fapt care-l face pe d. Hoerni ¹³²⁾ să spună că „nu există deci în Elveția nici o garanție judecătorească contra neconstituționalității legilor federale, a deciziilor federale de importanță generală sau tratatelor. Camerele federale sunt suverane să aprecieze dacă rămân în limitele Constituției”. Această concluzie la care ajunge d. Hoerni e conformă cu realitatea, deoarece se sprijină pe textul Constituției, care obligă tribunalele federale să aplice „legile votate de Adunarea federală și deciziile acestei adunări, care au o importanță generală”.

Se poate lesne observa că în Elveția n'avem un control propriu zis al constituționalității legilor. Controlul pe care-l exercită tribunalul federal asupra Constituțiilor și legilor cantonale nu este un control al constituționalității legilor, în sensul care ne preocupă pe noi, ci numai un control absolut necesar pentru existența unui Stat federal. Odată ce tribunalul federal constată că o lege cantonală e contrară Constituției, o anulează și decizia sa are efect *erga omnes* ¹³³⁾.

E. — Belgia.

193. — **Inexistența oricărui control.** — În Belgia, ca și în Franța, nu întâlnim existența unui control al constituționalității legilor, deși părerile doctrinei sunt împărțite în această privință ¹³⁴⁾. Motivele ce se dau de autorii cari sunt contra acestui control sunt mai mult motive de text. Ei își întemeiază ar-

132) *De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse*, p. 150.

133) Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 486. A se consulta și Rauline, *Étude sur le tribunal fédéral Suisse*, Paris, 1904. Este de remarcat că acest efect *erga omnes*, este adoptat după sistemul francez propus de Sieyès; aici însă nu poate avea efectul pe care l-a avut în Franța, deoarece anularea nu poate purta decât asupra dispozițiilor cantonale (legi ordinare sau legi constituționale).

134) Pentru afirmativă vezi: *Rép. de l'Admin.*, t. V. p. 194; Roussel, *Encyclopéd. du droit*, p. 350; Eugène Verhaeren — *Des lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1850.

Contra vezi: Ch. Faider, *Étude sur l'application des lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1850; Laurent, *Cours de droit civil*, t. I; Cour de Brux., 7 Juillet 1847, *Pasic*, 1847, 2, 199; Trib. de Hasselt, 22 Juillet 1848, *Belge jud.*, 1848 p. 1027; Cass. 23 Juillet 1894, *Pasic*, 1849, I, 1443. Vezi și Errera, *Traité de droit public belge*, 1909, p. 258—259, ca și ediția din 1919.

gumentarea lor pe motive deduse din art. 107 al Constituției din 7 Februarie 1831, în vigoare și azi în Belgia, cu modificările din 7 Sept. 1893, 15 Noembrie 1920, 7 Februarie, 24 August și 15 Oct. 1921.

În adevăr, acest art. 107 are cuprinderea următoare : „Curțile și Tribunalele vor aplica deciziile și regulamentele generale, provinciale și locale, numai dacă vor fi conforme cu legile”. Din moment ce Constituția s’a ocupat de o astfel de chestie — susțin adversarii admiterii controlului — înseamnă că n’a voit să se ocupe decât de această problemă și aceasta-i singura competență pe care a înțeles s’o acorde judecătorilor. Acest argument de text este de altminteri destul de slab¹³⁵⁾ și a fost recunoscut chiar de acei cari l-au întrebuințat. Astfel Errera¹³⁶⁾, un adversar al controlului constituționalității legilor, se exprimă astfel: „Părerea contrară nouă va fi probabil apărută din nou în ziua când ar fi votată o lege impopulară, violând manifest Constituția”.

194. — **Constituționalitatea extrinsecă.** — Totuși, tribunalele păstrează dreptul de a examina constituționalitatea *exterioară* a unei legi¹³⁷⁾. Justiția belgiană a avut și are și acum dreptul de a judeca constituționalitatea *intrinsecă* a legilor votate înainte de Constituția actuală. Acest drept îl are în virtutea art. 138 din Constituție, care abrogă toate legile contrare Constituției. Pentru toate celelalte legi votate sub imperiul Constituției din 1831, judecătorii n’au competența să le examineze constituționalitatea¹³⁸⁾. Și printre alte argumente aduse de Giron¹³⁹⁾ în sprijinul acestei teze sunt și următoarele două :

135) Vezi în acelaș sens Bartélemy și Jêze, *Revue du droit public* 1912, p. 149.

136) *Op. cit.*, p. 258.

137) A. Giron, *Le droit public de la Belgique, 1884*, p. 151.

138) Thonissen, *La constitution belge*, ed. II-a, No. 497, p. 332: „Un astfel de control exercitat de tribunale n’ar însemna altceva decât desființarea suveranității legislative și ca o consecință directă, desființarea separației puterilor, baza organizării noastre constituționale. Puterea legislativă face legile, puterea judecătorească le aplică, puterea executivă procede la executarea lor. Fiecare din aceste puteri trebuie să rămână în cercul care i-a fost trasat de pactul fundamental. Tribunalele, însărcinate să aplice legea, nu sunt instituite pentru a o judeca și reforma, ci pentru a asigura menținerea prescripțiilor sale. Legea, bună sau rea, e totdeauna lege”.

139) *Op. cit.*, p. 152—154.

a) Legile sunt discutate și votate în public, sub controlul opoziției și nu se poate ca tocmai reprezentanții națiunii să voteze o lege care să conțină un atac direct și voluntar contra Constituției.

b) Ca să se admită dreptul tribunalelor de a controla constituționalitatea legilor, ar trebui ca puterea judecătorească să fie egală cu puterea legislativă; ori, se știe, susține Giron, că puterea judecătorească este inferioară puterii legislative, fiind numai o ramură a puterii executive ¹⁴⁰).

Am înfățișat aceste argumente tocmai pentru a învedera că mai curând sau mai târziu vom vedea instaurat și în Belgia controlul judecătorec al constituționalității legilor. Deciziile cari resping acest control sunt vechi ¹⁴¹).

F. — Germania.

195. — Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919. — În Germania, înainte de Constituția din 1919, găsim tranșat de majoritatea autorilor germani dreptul de control al constituționalității legilor ¹⁴²). Acest control se exercita atât din punct de vedere al constituționalității intrinsece, cât și în cazul când legile diferitelor State veneau în conflict cu legile Reichului.

Leband înfățișează astfel chestiunea ¹⁴³): „Judecătorii au dreptul să examineze constituționalitatea legilor imperiului? Această chestie, de atâtea ori discutată de jurisconșulții germani, e tranșată de imensa majoritate a autorilor în favoarea

140) Aceasta e și teoria profesată de d. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1923, p. 9 și urm.

141) Puterea judecătorească este incompetentă să cerceteze dacă o lege posterioară Constituției este sau nu în armonie cu dânsa și să îndepărteze aplicarea acestei legi ca neconstituțională (Cass. b., 23 juillet 1849, *Pasic*, 1849, I, 443) Vezi nota de sub art. 107 art. Constituție din *Code des lois politiques et administratives* de J. Bertha și E. Vandeveld.

142) Cea mai complectă expunere asupra acestei chestii citată de Laband, e a lui Bishof în *Zeitschrift für Civilrecht und Progress*, vol. XVI p. 245 și urm.; p. 585 și urm.

143) *Droit public de l'Empire Allemand*, t. II, p. 322.

dreptului de examen al judecătorilor. Se spune: orice lege stabilită într'un chip neconstituțional, sau orice lege care violează Constituția, e o lege contrafăcută; tribunalele, care au drept funcție aplicarea legilor, trebuie să examineze înainte de toate, dacă un act care se intitulează lege, răspunde cu adevărat condițiilor de validitate a legilor; dacă acest examen conduce la un răspuns negativ, e datoria tribunalelor de a nu se lăsa rătăcite de o etichetă înșelătoare și de a considera nul un act care, în realitate, nu-i o lege și care este nul".

Cu toate acestea Laband se pare că nu împărtășește în totul această părere, pe care dânsul o consideră a imensei majorități, deoarece adaugă că faptul că o lege este promulgată de Impărat în conformitate cu Constituția, este o garanție suficientă că întrunește în totul condițiile cerute de Constituție. De aceiaș părere este și Lestrade¹⁴⁴), care vede, alături de Impărat, în *Bundesrat*, organul însărcinat cu supravegherea Constituției. Legile pe care le promulgă Reich-ul obligă pe Statul respectiv numai în limitele sferei constituționale. Aceste limite sunt stabilite prin grija și paza *Bundesrat*-ului. Consiliul federal are în atribuțiile sale și dreptul de a judeca denegarea de dreptate: fie atunci când toți judecătorii se declară necompetenți, fie în cazul când guvernul unui Stat violează principiul independenței magistraturii.

Când ne găsim în fața unui conflict constituțional între două State, *Bundesrat*-ul procedează mai întâiu pe cale amicală, spre a ajunge la o conciliere. La caz de neînțelegere judecă în fond și dă o sentință fără apel¹⁴⁴).

În afară de acest control al constituționalității exercitat de *Bundesrat*, diferite State și-au creiat organe speciale menite să rezolve conflictele locale de constituționalitate. Dar cele mai multe State preferă să supună aceste conflicte tot *Bundesrat*-ului, care devine astfel tribunalul suprem în materie de constituționalitate.

196. — Sistemul Constituției din 1919. — Constituția din 11 August 1919 întărește și mai mult sistemul existent până

144) V-te Combes de Lestrade, *Les monarchies de l'Empire Allemand*, 1904, p. 49.

145) V-te Combes de Lestrade, *op. cit.*, p. 50.

acum în Germania. Prin art. 19 din această Constituție, găsim creiată o Inaltă Curte de Justiție (*Staatsgerichtshof*) în căderea căreia este dat contenciosul constituțional din interiorul unei țări, care n'are altă jurisdicție competentă, precum și rezolvarea conflictelor de drept public dintre diferite țări sau dintre țară și Reich. Până aci, această Inaltă Curte are aceleași atribuții ca și vechiul Bundesrat. Inalta Curte nu poate fi sezizată decât de una din părțile litigante.

Constituția stabilește chiar normele după care au să se rezolve conflictele de natura aceasta. Astfel, art. 13 declară că „dreptul Reichului are prioritate față de dreptul țărilor”¹⁴⁶).

Tot acest text stabilește că în caz de divergență sau îndoială asupra chestiei de a ști dacă se poate împăca o dispoziție legislativă a unei țări cu una a Reichului, autoritatea centrală competentă, fie a Reichului, fie a Statului, sezizează Inalta Curte de Justiție spre a decide.

În caz când legile țărilor (art. 15) nu sunt suficiente pentru a aduce la îndeplinire legile Reichului și s'ar constata de autoritatea centrală a Reichului oarecare lacune în executarea acestor legi, țările au datoria, în urma cererii Reichului, să completeze aceste lipsuri. Dacă există divergență de păreri, ambele autorități au dreptul să se adreseze Inaltei Curți de Justiție. Tot această Inaltă Curte decide (art. 28) cu competență exclusivă, în caz de divergență, asupra repartiției patrimoniului unui Stat cu ocazia unirii sau despărțirii sale de Reich. Tot această Inaltă Curte judecă pe Președintele Republicei, pe Cancelar și pe miniștri în caz de violare a Constituției sau a legilor¹⁴⁷).

Organizarea acestui tribunal constituțional, alături și independent de Curtea de Casație (*Reichsgericht*), constituie un progres simțitor în istoria dezvoltării controlului constituționalității legilor și credem că, în Germania în special, va da roade bune. Dar așa cum este organizată competența acestei Inalte Curți de Justiție, se pare că dânsa nu-i investită cu puterea de a judeca decât în caz de conflict între legile a două

146) Vezi în această privință René Brunet, *La Constitution Allemande du 11 Août, 1919*, Paris, 1921, p. 85.

147) Vezi René Brunet, *op. cit.*, p. 89.

țări, sau în caz de conflict între legea unei țări și a Reichului. Legile Reichului sunt însă în afară de orice discuție; ne întorcem astfel din nou, la teoria lui Laband, că din moment ce sunt promulgate de Președintele Republicii, sunt considerate constituționale. Art. 70 din noua Constituție declară că Președintele Reichului promulgă legile care sunt în atare situație după termenii Constituției. Prin urmare, juridicește vorbind. Președintele n'are să examineze decât îndeplinirea formelor prevăzute de Constituție. Președintele poate însă promulga o lege care violează Constituția, deși toate formele externe care-i dau caracterul de lege au fost îndeplinite. El nu apreciază decât constituționalitatea *externă a legilor*.

197. — **Rolul Reichsrat-ului ca organ de control al constituționalității legilor.** — Deși nu ne aflăm în fața unei Constituții rigide, căci puterea legiuitoare poate oricând modifica Constituția (art. 76), cerându-se pentru aceasta o majoritate de două treimi, totuși problema constituționalității legilor se poate pune în întregul ei și aici. Legiuitorul a creat însă prin art. 60 un organ, Reichsrat (păstrează toate atribuțiile Bundesratului, în afară de cele conferite lui Staatsgerichtof) care are dreptul de *veto* asupra tuturor proiectelor de lege prezentate de guvernul Reichului (art. 69). Dacă guvernul Reichului nu cade de acord cu Reichsratul asupra textului propus, guvernul Reich-ului poate depune proiectul în fața Reichstag-ului. La fel se va întâmpla și în cazul când Reichsrat-ul votează un proiect care n'are consimțământul Reichului. Guvernul Reichului este obligat să-l prezinte Reichstag-ului, exprimându-și propria sa părere.

Impotriva legilor votate de Reichstag, Reichsratul are dreptul de *veto* (art. 74). Acest drept trebuiește exercitat în termen de două săptămâni dela votarea definitivă a legii. *Veto* trebuiește îndreptat la guvernul Reichului și în două săptămâni dela introducerea lui trebuiește motivat pe larg.

În urma acestui *veto* guvernul Reichului prezintă din nou spre deliberare legea în fața Reichstagului. Dacă cele două păreri nu se pot concilia, atunci Președintele Reichului poate, în termen de trei luni, să supună conflictul *referendumului popular*. Dacă Președintele nu izează de acest drept și nici cele două păreri nu se pot concilia, legea e considerată fără valoare.

Se poate întâmpla însă ca împotriva acestui veto al Rei-

chsratului, Reichstagul să se pronunțe cu majoritatea de 2/3. În acest caz Președintele e obligat ca în termen de 3 luni să publice legea așa cum a fost votată de Reichstag, sau să ordone un *referendum*.

Desigur, instituția Reichsratului constituie un serios element de control, dar nu exclude putința de a se discuta chestia constituționalității legilor Reichului, votate fără majoritatea de 2/3. Aci n'avem un text, ca în Elveția, care să oprească pe judecători să examineze constituționalitatea legilor federale. În acest caz, după principiile generale în materie de interpretare a legilor, calea acestui control este deschisă în fața tuturor tribunalelor, așa cum spune Laband, căci orice lege care violează Constituția n'are putere de lege. Toate tribunalele sunt competente să judece astfel de cazuri: Staatsgerichtshof-ul rămâne cu competența lui specială și limitată.

G. — Austria.

198. — Istorice. — Origina unui control al constituționalității legilor în Austria poate fi găsită pentru prima dată în proiectul de Constituție dela Kremsier (1848—1849). După răscola care a avut loc în Viena, în Oct. 1848, Parlamentul a fost transferat la Kremsier, oraș situat în Moravia. Convocat de Impăratul Ferdinand I, Parlamentul desemnă o comisie care să redacteze un proiect de Constituție și o altă comisie care să alcătuiască un proiect de „Declarația drepturilor fundamentale ale poporului austriac”.

În proiectul de Constituție atunci alcătuit, Austria devine un Stat federal, acordând provinciilor și țărilor sale o completă autonomie, în limitele legilor stabilite de Reich. Puterea legislativă avea să fie exercitată de Imperiu și de Provincii, în limitele fixate de Constituție și de legile Imperiului. Provinciile exercitau puterea legislativă prin intermediul Dietelor provinciale, în unire cu Impăratul, în calitate de suveran al Provinciei. Parlamentul Imperiului (Reichstag), care exercita puterea legislativă tot în unire cu Impăratul — ca suveran al Statului — și care avea un singur drept de *veto* suspensiv, se compunea din două camere: Camera deputaților (*Volkskammer*) aleasă

direct de popor și Camera Provinciilor (*Länderkammer*) compusă din delegați ai Dietelor provinciale, trimiși în număr egal. Provinciile, divizate în *cercuri* (*Kreise*) alegeau fiecare câte un consiliu cercual (*Kreistag*), cu atribuții de administrație locală și într'o anumită măsură ocupându-se de instrucția publică și de limba de predare în școli.

Pentru rezolvirea conflictelor de natură administrativă care s'ar naște între autoritățile administrative ale Imperiului și autoritățile administrative provinciale, se creiază un Tribunal suprem al Imperiului (*oberstes Reichsgericht*). El nu avea dreptul să controleze constituționalitatea legilor provinciale în raport cu cele Imperiale, ba n'avea dreptul să controleze nici constituționalitatea regulamentelor și ordonanțelor pe motivul că ar fi însemnat să se subordoneze puterea executivă puterii judecătorești. Totuși, în instituirea acestui Tribunal al Imperiului trebuie văzută origina instituției ce se va desvolta mai târziu.

Proiectul Kremser, rămasese simplu proiect căci Impăratul Franz Ioseph disolvă *manu militari* Adunarea Constituantă, la 4 Martie 1894 și proclamă Constituția Imperiului. În cea mai mare parte această Constituție reproduce principiile proiectului Kremser, aducându-i numeroase atenuări în folosul absolutismului și al puterii centrale. Tribunalul Imperiului își păstrează aceeaș competență, restrânsă chiar în folosul ideii centraliste și unitare. Această Constituție n'a fost niciodată aplicată; suspendată din momentul promulgării sale, ea a fost abrogată prin Patenta imperială dela 31 Dec. 1851 (*Silvesterpatent*).

În perioada reacțiunii absolutiste (1849—1867) toate încercările de reorganizare a bazelor fundamentale ale Statului (Diploma din Oct. 1860, Patenta din Februarie 1861, etc) n'au contribuit cu nimic la progresul acestei instituții; dimpotrivă, prin instituirea unui regim centralist și absolutist, a înlăturat orice posibilitate de control a constituționalității legilor. Este deasemeni de remarcant că în această perioadă apare sistemul ordonanțelor imperiale, care reduce complect autoritatea și activitatea Parlamentului.

Constituția din 1867 este rezultatul rezistenței Ungurilor la tendințele de încorporare ale Austriei. În fața acestei situații, la 20 Februarie 1865, Impăratul suspendă patenta din Februarie 1861 și după lungi negocieri se supune Reichsratului, în baza Compromisului din 1867, un total de 5 legi fundamen-

tales (*Staatsgrundgesetze*), care au format până în 1918 Constituția „regatelor și țărilor reprezentate în Reichsrat”¹⁴⁸).

Și această Constituție, prin una din legile sale fundamentale din 21 Dec. 1867, institui un Tribunal al Imperiului (*Reichsgericht*) ale cărui atribuții fixate printr'o lege din 1869 erau următoarele:

a) de a judeca conflictele positive de atribuții între organele administrative autonome a celor două Provincii și între reprezentanțele provinciale și autoritățile guvernamentale supreme, adică între organele administrației autonome și între ministere;

b) de a judeca recursurile cetățenilor pentru violarea drepturilor politice constituțional garantate. Dar și sub noua organizare, nu i se dă acestui tribunal nici o posibilitate în plus de a examina constituționalitatea legilor, ci numai a regulamentelor. § 30 al legii din 1869 declara: „Tribunalul Imperiului are, ca orice alt tribunal, calitatea de a examina validitatea legilor regulat promulgate”. Se face deci un pas important în acest domeniu prin acest control al legalității regulamentelor; mai mult încă, din termenii § 30 mai sus citat, se desprinde chiar ideia posibilității unui control al constituționalității extrinsece a legilor, control care în fapt nu s'a exercitat.

Lipsa oricărei sancțiuni în nerespectarea legilor constituționale a adus după sine dispariția oricărei deosebiri între legile fundamentale și legile ordinare. O lege ordinară putea oricând să modifice o lege fundamentală; singura chestiune care se cerceta era de a ști dacă legea este posterioară: legea posterioară modifică totdeauna legea anterioară¹⁴⁹). În aceste împrejurări, singura garanție rămânea în promulgarea pe care o dădea șeful Statului. În baza dreptului de *veto*, el putea refuza promulgarea legilor pe care le socotea neconstituționale.

199. — Sistemul Constituției din 1920. — Criticele cari s'au adus sistemului anterior și în special critica formulată de Jel-

148) Pentru mai multe informații vezi Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, 1928.

149) Ch. Eisenmann, *op. cit.*, p. 132.

linek ¹⁵⁰⁾ privitoare la organizarea Tribunalului Imperiului, au găsit o consacrare deplină în Constituția din 1920, care creiază în Austria Inalta Curte de Justiție constituțională.

Jellinek se declară dela început partizan al controlului constituționalității legilor, justificând aceasta pe considerația că Parlamentul, în excesul său de putere, poate depăși ordinea de drept stabilită prin Constituție. Aceasta se putea întâmpla în toate cazurile când Parlamentul exercita o funcție de natură jurisdicțională, spre exemplu, atunci când verifica mandatele membrilor săi, sau atunci când rezolva conflictele dintre legislația Imperiului și legislația provincială, sau dintre legislația constituțională și cea ordinară.

Mai mult chiar, pentruca să se evite legi cu caracter neconstituțional și pentruca să se pună o frână majorităților parlamentare, el cerea să se acorde minorităților parlamentare și guvernului dreptul de a se adresa unui tribunal special, care să judece constituționalitatea proiectului de lege supus discuției. Hotărârea pe care avea s'o dea acest tribunal arbitral, dacă era nefavorabilă proiectului, suspenda cursul procedurii legislative.

Aceste idei au călăuzit, desigur, pe legiuitorul constituuant și l-au făcut să introducă importanta reformă din 1920. Încă dela 25 Ian. 1919 Adunarea națională creează o Inaltă Curte constituțională a Republicei Austriei, căreia îi transferă la început toate atribuțiile fostului Tribunal al Imperiului. Mai târziu, în 14 Martie 1919, cu ocazia votării legii pentru alegerea reprezentanței naționale, i se dădu dreptul acestei Curți să judece recursurile introduse de guvernul central contra legilor provinciale, socotite neconstituționale. Se pune guvernelor provinciale obligația că toate legile votate de Adunările provinciale să fie comunicate guvernului central, înainte de publicarea lor. Acesta avea dreptul, în termen de 14 zile dela notificare, sau să trimită proiectul de lege din nou în deliberarea Adunării care l-a votat, arătând obiecțiunile sale, sau să-l defere acestei Inalte Curți, care trebuia să se pronunțe în termen de o lună dacă proiectul este constituțional. Numai dacă Inalta Curte se pronunța favorabil, proiectul putea fi publicat și devenea lege.

La 3 April acelaș an surveni o nouă modificare atât în

150) *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich.*

compunerea Curii cât și în competența sa. Numirea membrilor se făcea de Președintele Adunării Naționale, după propunerea guvernului. I se adăugă pe lângă atribuțiile de mai sus și pe acele ale unei Inalte Curți de Justiție ; Atribuțiile Consiliului de Stat desființat trecură asupra ei ; i se dădu căderea să anuleze actele administrative care aduceau o violare Constituției, decizia ei în această materie fiind obligatorie pentru autoritatea administrativă ¹⁵¹).

Constituția din 1 Oct. 1920, cu modificările aduse la 30 Iulie 1925, a desăvârșit organizarea acestei Inalte Curți, dându-i structura pe care o are azi și atribuțiile pe care Ch. Eisenman i le specifică astfel :

„Atribuțiile sale întrec în adevăr cu mult cadrul justiției constituționale *stricto sensu*. Ea nu asigură numai respectul Constituției din partea legiuitorului propriu zis, ci și din partea administrației ; ea nu garantează numai legalitatea acestei legislații secundare, regulamentele, adică respectul raportului constituțional de subordonare între lege și regulament. Inaltă Curte de Justiție, ea exprimă violările Constituției sau chiar ale legii pornite din partea organelor executive supreme. Funcționează de altminteri și ca tribunal al conflictelor, ca tribunal electoral și ca tribunal administrativ special. Și în toate aceste materii judecă cu titlul de instanță supremă unică” ¹⁵²). Curtea poate să judece și din oficiu și decizia ei are aceleași efecte ¹⁵³).

Recrutarea membrilor acestei Inalte Curți fiind una din chestiunile cele mai importante, face obiectul unei minuțioase reglementări. Ea se compune dintr'un președinte, un vice-președinte și 12 membri titulari și 6 supleanți. Președintele, vice-președintele și jumătate din membrii titulari și supleanți sunt aleși pe viață de Consiliul național ; cealaltă jumătate sunt aleși pe viață de Consiliul federal. Constituția ca și legea de organizare conțin o serie întregă de incompatibilități, menite să asigure o cât mai mare imparțialitate acestei instituții.

151) Ch. Eisenmann, *op. cit.*, p. 174.

152) *Op. cit.*, p. 174—175.

153) Această idee este preconizată de inspiratorul și redactorul Constituției austriace, prof. H. Kelsen, în raportul pe care-l face celui de-al treilea Congres internațional de drept public. A se vedea acest raport sub titlul *La garantie juridictionnelle de la Constitution* în *Revue du droit public* (April—Mai—Junii, 1928).

200. — **Critica acestui sistem.** — Avem de făcut următoarele obiecții în ce privește organizarea controlului constituționalității legilor în Austria :

a) Este mai complet decât sistemul german, în sensul că s'a dat în căderea Inaltei Curți dreptul de a judeca și constituționalitatea legilor federale, în raport cu Constituția Republicii, dar în schimb este mai restrictiv din punct de vedere al posibilităților de a introduce acțiunea în anulare, întrucât dreptul de a ataca o lege ca neconstituțională nu aparține și particularilor, ci numai unui Stat din federație sau guvernului federal. Această cale nu-i deschisă nici acelor particulari cari au un interes actual să atace legea. D. Eisenmann ne spune „că această interdicție a căii directe a particularilor nu ridică în fond obiecțiuni serioase ; ea constituie chiar o necesitate practică aproape absolută”, fără să ne arate criteriile care-l conduc la această concluzie. Noi socotim că această restricție e cu totul arbitrară și nelogică ; ridicarea dreptului părții de a se plânge împotriva unei legi neconstituționale și a cere înlăturarea ei ca atare, nu-i de natură să întărească ideia de legalitate. Și însuși d. Eisenmann recunoaște ceva mai jos acest lucru când critică faptul că li s'a interzis și tribunalelor ordinare să defere o lege Inaltei Curți pentru a fi examinată dacă este constituțională sau nu. Tribunalele pot deferi Curții regulamentele numai atunci când aceste regulamente sunt aduse în desbaterile lor cu ocazia unui proces. Ele nu pot însă face acest lucru cu legile. În cazul regulamentelor, particularii pot să verifice legalitatea acestora prin intermediul tribunalelor ; în cazul legilor, n'o pot face. Desigur, tribunalele constituie o garanție în plus a seriozității afacerii cu care va fi sezizată Curtea, dar legiutorul austriac ar fi putut găsi destule mijloace pentru a împiedica acțiunile temerarii ale particularilor, lăsându-le astfel deschisă calea unei acțiuni directe în anularea unei legi ca neconstituțională. Sistemul adoptat de legiutorul român s'a dovedit mult mai larg și n'a dat în practică ocazie la acțiuni temerare.

b) Creierea unei Curți speciale, cu putința de a se seziza din oficiu și a controla legile din punct de vedere al constituționalității, chiar și numai cu ocazia judecării unui proces și sprijinirii deciziei Curții pe un text de lege care i-se pare neconstituțional, ni se pare că constituie o gravă încălcare adusă

independenței puterii legiuitoare și o desființare a principiului separației puterilor. La aceasta trebuie de adăugat și faptul că decizia acestei Curți este definitivă și când ea hotărăște anularea unei legi ca neconstituțională, ea abrogă de fapt legea.

H. — Rusia.

201. — *Sistemul Constituției din 10 Iulie 1918.* — În Rusia sovietică, devenită Stat federal, întâlnim, în baza Constituției din 10 Iulie 1918, existența unui *Tribunal suprem al Uniunii Republicilor socialiste-sovietice* (art. 43). Acest tribunal, creat tocmai pentru a întări legalitatea revoluționară, lucrează pe lângă comitetul executiv central al Uniunii și are în competența sa :

a) Dreptul de a da directive tribunalelor supreme ale republicilor federate asupra chestiunilor de legislație panunionistă ;

b) Dreptul de a examina hotărârile și deciziile tribunalelor supreme ale republicilor federate și de a declara apel împotriva lor în fața comitetului executiv central al Uniunii, după propunerea procurorului tribunalului suprem al Uniunii, în ipoteza când aceste dispoziții sunt în contradicție cu legislația panunionistă, sau lovesc interesele altor republici ;

c) Dreptul de a emite concluzii, la cererea Comitetului executiv central al Uniunii, *asupra legalității din punct de vedere al Constituției*, a diferitelor dispoziții ale Republicilor federate.

Este de reținut un fapt foarte important : acest tribunal suprem nu judecă, ci dă numai simple avize. Chestia constituționalității unei legi sau unei decizii sau dispoziții a tribunalelor republicilor federate, este adusă în fața organului legislativ, Comitetul executiv central, singurul în drept să se pronunțe. Tribunalul suprem are numai obligația de a examina chestia constituționalității și de a face apel după rechizitoriul procurorului republicei. Acest tribunal este un organ consultativ, fără putere de decizie proprie. Principiile revoluționare

cer ca puterea centrală să nu fie stânjenită în activitatea sa de nici o altă autoritate ¹⁵⁴).

202. — Cum se exercită controlul? — Un fapt destul de interesant în acest așa numit control al constituționalității legilor, menținut prin art. 30 și 43 al Constituției din 7 Iulie 1923, este și acela că particularul n'are dreptul să ridice inconstituționalitatea unei legi, întocmai ca și 'n Austria.

Tribunalul suprem, care, cu ocazia modificării Constituției, în 1923, a primit denumirea de *Curte Supremă*, exercită, conform art. 2 al legii sale organice, două forme de control al constituționalității. Iată cum descrie V. Diablo ¹⁵⁵) competența Curții Supreme în această materie :

a) „Curtea Supremă dispune de dreptul de a prezenta Președinției Comitetului central executiv și de a cere suspendarea sau abrogarea deciziilor sau decretelor emise de organele centrale și de Comitetul executiv și de Președinția sa, pentru motive de neconformitate cu Constituția, după cererea organelor centrale ale Republicelor Uniunii sau după inițiativa proprie a Curții Supreme” ;

b) „Curtea Supremă are dreptul să prezinte concluziile sale, la cererea Președinției Comitetului central executiv, în ceea ce privește constituționalitatea deciziilor organelor supreme ale Republicelor Uniunii și a Sovietului Comisarilor poporului”.

Din cele expuse până aici, putem desprinde caracterul sistemului după care este organizat controlul constituționalității în Rusia. În rezumat, el se poate astfel caracteriza :

a) Particularul nu poate invoca neconstituționalitatea unei dispoziții legislative sau administrative ;

b) Controlul constituționalității aparține deplin drept

154) „Acest principiu coincide în totul cu caracterul general al Constituției noastre, bazat pe ideea dictaturii proletariatului, care n'admite separația puterilor, adică sistemul unei serii de instituții politice care se echilibrează reciproc și exercită influența lor unele asupra altora”. (V. Diablo — *Sovietskoie Pravo*, p. 87). A se consulta Ștefan Yanef, *Une législation de l'union des républiques socialistes soviétiques*, Paris, 1926 și R. Labry, *Une législation communiste*, Paris, 1920, carte ceva cam veche, deoarece dela 1919 s'au adus multe schimbări în legislația sovietică.

155) V. Diablo, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois à l'étranger et en U. R. S. S.*, Moscou, *Sovietskoie Pravo*, 1925, No. 15.

Curții Supreme sau Președinției Comitetului central executiv, care poate, atunci când crede de cuviință, să ceară avizul Curții Supreme asupra dispozițiilor unei legi sau măsuri executive, în raport cu prevederile Constituției.

În Rusia Sovietică, controlul constituționalității nu se mărginește numai la faptul de a examina dacă diferite legi locale sau generale sunt în concordanță cu Constituția, din punct de vedere al textului, ci datorită Curții Supreme este de a vedea dacă acestea sunt în armonie cu toate legile sau măsurile care au fost luate în baza diferitelor texte din Constituție¹⁵⁶). Ne găsim — din acest punct de vedere — în fața unui control foarte larg ; Curtea Supremă joacă un rol politico-social, fiind în același timp păstrătoarea cea mai de seamă a ideii sovietice ; ea examinează dacă sensul general al legilor nu derogă înțelesului și scopului Constituției. „Legile sunt examinate mai ales din punct de vedere al conformității lor cu structura și competența organelor supreme ale puterii și aceasta se explică printr'o lipsă de restricție materială a legislației în Constituția Uniunii¹⁵⁷).

Ca o particularitate a sistemului din Rusia, trebuie să observăm că legi de natură constituțională vin să modifice mereu Constituția votată de Congresul sovietelor. Profesorii Timașev și Alexieff ajung la concluzia că „în fapt, Constituția nu domină un decret”¹⁵⁸). Controlul constituționalității se întinde nu numai la măsurile legislative, cari, în fapt, pot în mod continuu să modifice Constituția, ci și la măsurile administrative, cari ar fi contrare textului și spiritului Constituției¹⁵⁹).

Declararea ca neconstituțională a unei legi sau a unui act administrativ nu atrage după sine abrogarea sa¹⁶⁰) ; legea

156) A. Mirkine-Guetzevitch, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois soviétiques* în *Revue du droit public*, 1925, p. 683. Acest rol este atribuit la noi, în parte, Consiliului Legislativ .

157) Diabolo, *op. cit.*, p. 89 ; citat și de A. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, pagina 688.

158) Citat de A. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 688.

159) Și la noi Înalta Curte S. Unite, la 9 Febr. 1928, *Pand. Săpt.*, 1928, p. 505, a primit recursul având drept obiect cercetarea constituționalității unui regulament. Motivele juridice date de Înalta Curte sunt însă criticabile.

160) A. Mirkine-Guetzevitch, *op. cit.*, p. 690.

poate fi îmbrăcată cu cerințele constituționale sau menținută neschimbată, împotriva hotărârii Curții Supreme ¹⁶¹).

Curtea Supremă nu funcționează în permanență ; sesiunile ei au loc la trei-patru luni de zile ; în atari împrejurări este foarte greu să se poată urmări și controla mulțimea de legi cari neconținut se pun în aplicare.

În ceea ce privește recursul pentru neconstituționalitate, trebuie să recunoaștem că în practică Curtea Supremă întinde în mod considerabil inițiativa sa de control, pe care Constituția n'o prevede decât în chestiile de constituționalitate a organelor U. R. S. S. ; ocupându-se de actele neconstituționale ale Republicelor Uniunii, Curtea Supremă n'are, în general, posibilitatea să aducă chestiunea înaintea *plenului*, ci o încredințează procurorului său... sau o transmite Comitetului central executiv, cu cerere de a fi supusă deciziunii Plenului Curții Supreme ; totuși, practica arată că *Presidium* Comitetului central executiv examinează direct chestiunile prezentate de Curtea Supremă, fără a le supune deciziunii Plenului" ¹⁶²).

Modul de organizare a acestei instanțe și'n special funcționarea ei practică dovedesc că atribuțiile acestei Curți Supreme sunt destul de reduse ; că, deși în principiu această Curte are un drept foarte mare, acela de a examina din oficiu constituționalitatea tuturor textelor de lege, a decretelor și actelor administrative, totuși, în fapt, această atribuție e destul de redusă, pentru următoarele considerații :

a) Hotărârile Curții Supreme au caracterul unor *avize*, neobligatorii pentru Comitetul central executiv ;

b) Hotărârile pot fi luate de *Presidium*, fără a fi obligat să le supună aprobării plenului Curții ;

c) Textul constituțional este ușor modificabil ; dacă unui text de lege îi lipsesc elementele cerute pentru a avea forță obligatorie, i se pot oricând adăoga pe cale de simplu decret.

În atari împrejurări este lesne de văzut că organizarea acestui control n'are nici o valoare ; că avem întrunite toate elementele cari să poată asigura în viața Statului dominația

161) V. Diablo, *op. cit.*, p. 92.

162) *Sovietskoie Pravo*, p. 92, citat de A. Mirkine-Guetzevich, *op. cit.*, pagina 691.

executivului și deci a dictaturii și că organizarea unui control al constituționalității legilor este imposibil.

Curtea Supremă este o instanță care are grija să vegheze ca nu cumva puterea executivă să se abată dela principiile sovietice. Orice măsură, menită să întărească aceste principii, chiar dacă este neconstituțională, este binevenită și abrogată. Cum foarte bine observă Diablo¹⁶³), controlul constituționalității legilor se exercită în Rusia „mai ales în vederea unei educații constituționale”. Acest control n’are însă nici o valoare din moment ce în Rusia nu există actualmente nici un fel de respect pentru ideea de drept.

I. — Italia.

203. — Statutul italian. Constituție flexibilă. — În Italia chestia constituționalității legilor nu se poate pune, deoarece Statutul italian poate fi modificat oricând printr’o lege ordinară. În Italia nu avem legi constituționale și legi ordinare, ci toate au aceiaș forță și autoritate¹⁶⁴). Constituția italiană a fost de repetate ori modificată prin legi ordinare, mai ales în ultimul timp. „În Italia, oricare ar fi părerile teoretice asupra sistemului american, putem spune, fără posibilitate de îndoială, că judecătorii n’au puterea acestei Curții Supreme (a Statelor-Unite). Am văzut că în organele legislative ale Statului rezidă totdeauna viu și immanent puterea de a schimba legile după nevoi și prin urmare chiar acele zise constituționale ; desigur, dreptul de a interpreta Statutul trebuie să le aparțină. A recunoaște magistraților o putere ca aceia care există în America, ar însemna să facă Constituția imuabilă, să împiedice desvoltarea ei legală, conform cu desvoltarea conștiinței naturale, să împiedice acțiunea puterilor publice, să facă din magistrații numiți de Rege și de un ministru și care trebuie *secundum legem, non de legibus judicare*, judecătorii Parlamentului: să le dea, ca și puterii legislative, calitatea de organe superioare ale Statului,

163) Diablo, *op. cit.*, p. 92.

164) Vezi raportul prof. Arcoleo, *Revue du droit public*, 1911, p. 602. În acelaș sens G. Jèze, *op. cit.*, p. 145.

ale nevoilor, intereselor și drepturilor sale. O astfel de pretenție ar fi, cu drept cuvânt, în Italia, neconstituțională”¹⁶⁵).

204. — **Constituționalitatea extrinsecă.** — Totuși, prof. Santi Romano¹⁶⁶) observă că jurisprudența italiană a început să cenzureze legile din punct de vedere al conformității lor formale cu Statutul. Este vorba aici de constituționalitatea *extrinsecă* a unei legi, fapt care este mai mult o chestie de *legalitate*.

Un început de control al legilor din punct de vedere al constituționalității *interne* se întâlnește în ultimul timp în Italia sub forma controlului conformității decretelor-legi cu legea care a acordat pline puteri guvernului. Controlul constă în faptul că se examinează de tribunale dacă guvernul n'a depășit limitele ce i-au fost fixate de puterea legiuitoare¹⁶⁷).

J. — Cehoslovacia.

205.—**Organizarea și rolul Tribunalului constituțional.**—Legea preliminară a Constituției ceho-slovice din 2 Februarie 1920 (art. 1 și 2), institue un tribunal constituțional, compus din 7 membri, care are de scop să anuleze toate legile ce sunt contrare Constituției. Cei șapte membri sunt desemnați, trei din ei de corpurile politice : Camera, Senat și Dieta subcarpatică, iar patru din ei de corpurile judecătorești : doi de Curtea de Casație și doi de Curtea Supremă administrativă. Acest tribunal are drept să anuleze atât legile votate de Parlamentul Cehoslovac cât și de Dieta Ruteniei subcarpatice. Hotărârile acestui tribunal au efect *erga omnes*. Tribunalul nu poate fi sezizat direct de particularii interesați, ci numai de anumite organe : Curtea Su-

165) Luigi Palma., *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 456.

166) Santi Romano, *Corso di diritto costituzionale*, ed. II, Padova, 1928, p. 257.

167) Roma, 31 Ian. 1916, Fagiolo, *Foro it.*, 1916, I, 571; Vezi G. Jéze, *Les pleins pouvoirs en Italie in Revue du droit public*, 1917, p. 211; Cerciolo, *L'ammissibilitè dei decreti legge nel diritto positivo postbellico in Riv. de diritto publico*, 1924, p. 456 și urm.; Esmein și Nèzard, *op. cit.* t. II, p. 92—93. Silvio Trentin, *Les transformations récentes du droit public italien*, 1929, p. 49, unde se dă și o bibliografie completă asupra materiei neconstituționalității decretelor legi și a deciziei Casației italiene din 1922.

premă, Curtea administrativă, Tribunalul electoral, Camera deputaților, Senatul și Dieta subcarpatică. Ca și'n sistemul austriac, particularii pot seziza acest tribunal pe cale indirectă ridicând chestia neconstituționalității în fața Curții supreme ad-tive, care, în conformitate cu regulamentul ei din 4 Mai 1925, hotărăște în ședință plenară, după ce ascultă raportul unui Comitet desemnat de Curte, dacă este cazul de a se seziza Tribunalul constituțional. Tribunalul acesta se poate însă seziza și din oficiu ¹⁶⁸).

§ 4. — Controlul constituționalității legilor în România

SUMAR : A) Istorice. 206. Statutul lui Cuza. — 207. Constituția din 1866. 208. Examinarea jurisprudenței. — 209. Evoluția jurisprudenței. — B) Sistemul actual. 210. Sistemul Constituției din 1923. — 211. Examenul jurisprudenței. — 212. Când poate fi ridicată chestia constituționalității. — 213. Autoritățile administrative pot ridica chestia neconstituționalității unei legi? — 214. Cum și-a exercitat magistratura această prerogativă? — 215. Problema agrară. — 216. Problema fiscală. — 217. Problema creditului agricol. — 218. Legi declarate neconstituționale. — 219. Neconstituționalitatea regulamentelor. — 220. Tendințe de viitor.

168) Vezi pentru studiul acestei chestii lucrarea d. Otokar Flanderka, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie*, Paris, Jouvet et C-ie, 1926.

În *Norvegia*, toate tribunalele au dreptul să aprecieze constituționalitatea legilor (vezi G. Jêze, *Revue du droit public*, 1912, p. 145). D-sa citează o decizie a Curții Supreme din Cristiana din 3 Iunie 1890 și alta din 2 Febr. 1893.

În *Grecia* deasemeni întâlnim dreptul de control al constituționalității legilor, în special într'o decizie din 1904 cu No. 145 a Primei Camere a Areopagului. Vezi pentru mai multe lămuriri N. Politis, *Revue du droit public*, 1904, p. 111; 1905, p. 118. Vezi și consultația dată de d-sa în procesul tramvaelor, 1912.

În *China*, prin Constituția din 10 Oct. 1923 (James Woo, *Le problème constitutionnel chinois*, Paris, 1925) imitată în mare parte după recenta Constituție germană și după cea a Statelor-Unite, întâlnim deasemeni în art. 28 dispoziția că „legile provinciale contrare legilor Statului, sunt nule”. Conflictul între o lege provincială și una națională va fi rezolvat de Curtea Supremă de justiție.

E lesne de văzut că această dispoziție e luată după Constituția germană în partea primă și după cea a Americii, atunci când e vorba de organul însărcinat să rezolve conflictul. Dar și aici, ca și în Germania, întâlnim aceiași lipsă : lipsa controlului constituționalității legilor Statului în raport cu Constituția.

A) ISTORIC.

206. — Statutul lui Cuza. — Problema unui control al constituționalității legilor la noi a fost cunoscută abia acum în urmă, sub imperiul Constituției din 1866. Sub Statutul lui Cuza, acest control îl exercita *Corpul Ponderator*, care era al doilea organ al puterii legislative. În această scurtă perioadă, chestia controlului constituționalității legilor nu s'a pus ; credem însă că justiția, deși ar fi avut dreptul să cenzureze constituționalitatea legilor, totuși n'ar fi putut înlătura o lege ca neconstituțională, deoarece o lege legal votată și promulgată, putea modifica Statutul. Dar problema constituționalității nu prezintă în practică mare importanță prin sistemul creat de Statut. Astfel, în art. 3 se prevede că singur Principele are inițiativa legilor. Deci, din acest punct de vedere nu putea fi nici un pericol pentru Statut, deoarece, acesta fiind opera Domnului, avea tot interesul să-l respecte.

S'ar fi putut însă întâmpla ca Adunarea legislativă, votând un proiect de lege, să-l amendeze de așa fel încât să violeze normele Statutului ; în acest caz Statutul era totuși apărat, căci în conformitate cu dispozițiile art. 12 (Statut) „dispozițiile constitutive ale noii organizații a României sunt date în paza Corpului Ponderator. Acesta poate, la sfârșitul fiecărei sesiuni, să propună Principelui îmbunătățirile ce va crede necesare în diferitele ramuri ale administrației. Iar în art. 13 se arată că orice proiect de lege, votat de Adunarea electivă, în afară de buget, va fi supus Corpului Ponderator, care va aprecia dacă-i compatibil cu dispozițiile constitutive ale noii organizații. Corpul ponderator are drept, fie de a respinge proiectul votat de Adunarea legislativă, fie de a-l amenda, fie de a-l aproba așa cum a fost votat (art. 14). Proiectul amendat se întoarce la Adunarea electivă ; dacă aceasta aprobă amendamentele, proiectul e supus sancțiunii princiare și devine lege. Dacă Adunarea respinge amendamentele propuse de Corpul ponderator, proiectul este trimis la Consiliul de Stat spre a fi studiat din nou. Proiectul astfel studiat, însoțit de avizul Consiliului de Stat și de eventualele modificări propuse, poate fi prezentat de guvern Adunării electivă, fie în sesiunea curentă, fie în cea următoare. În cazul când Corpul Ponderator a respins pur și simplu proiectul

votat de Adunare, atunci se trimite Consiliului de Stat spre a-l studia din nou. Proiectul astfel studiat poate fi prezentat Adunării numai într'o altă sesiune.

Din dispozițiile reproduse mai sus se poate constata cât de serios era organizat controlul constituționalității legilor sub imperiul Statutului. S'ar fi putut întâmpla ca o lege, după ce a trecut prin ambele corpuri și a primit sancțiunea Domnului, să difere totuși de dispozițiile Statutului. În acest caz nimeni nu s'ar fi putut plânge de faptul neconstituționalității ei, deoarece prin această lege se modifica însăși Statutul. Din moment ce se găseau întrunite cele două elemente, voința Domnului și a Adunării Naționale, compusă din Adunarea electivă și din Corpul Ponderator, orice lege ordinară putea modifica Statutul. Din acest punct de vedere Statutul lui Cuza se aseamănă în totul cu Statutul italian, care formează și azi Constituția Italiei întregite.

Este însă locul să observăm grija excesivă pe care o pune Cuza în controlul constituționalității legilor. Corpul Ponderator trebuia să fie, după dânsul, organul superior care să armonizeze conflictele ce ar fi putut naște între puterile Statului ; el avea menirea să fie *Senatul conservator*, pe care l-am întâlnit în istoria constituțională franceză, însărcinat să privegheze la paza Constituției. Cuza își dădea bine seama că în funcționarea puterilor publice trebuie să fie un organ superior care să păstreze echilibrul între puteri, singurul mijloc de a face respectată Constituția.

207. — Constituția din 1866. — Dar Statutul n'a avut timpul necesar să verifice eficacitatea dispozițiilor introduse în această privință, căci a fost înlocuit de Constituția dela 1866. Sub regimul acestei Constituții, chestia controlului constituționalității legilor s'a pus abia în 1912, cu prilejul procesului tramvaelor¹⁶⁹). Iată, pe scurt expuse, faptele cari au dat naștere a-

169) În mod incidental și rezolvându-se fără nici o dificultate, s'a pus la noi chestia neconstituționalității legilor și la 1902, în fața Curții de Casație S. III (Decizia 227/902, *Buletin*, 1902, pp. 446 și 447). Prin decizia aceasta Inalta Curte înlătură o lege din 1900, prin care locuitorii orașului R.-Vâlcea erau autorizați, în disprețul art. 132 Constit. din 1866, să vândă terenurile cu care fuseseră împroprietăriți foștii clăcași. Este adevărat că Constituția (art. 132) spunea : „Locuitorilor însă cuprinși în raza vreunei comune urbane se va putea acorda prin legi

cestui proces. Primăria București, pe baza unei legi, a fost autorizată să constituie, în anume condiții, o Societate de tramvae comunale, care avea să funcționeze după anumite Statute. Primăria era dela lege asociata acestei societăți. Dispozițiile legii din 14 Aprilie 1909, care autoriza această constituire, au fost îndeplinite toate, societatea a fost definitiv constituită, capitalul subscris, organele de conducere și control instituite; societatea începuse chiar așezarea liniilor electrice, când izbucnește conflictul între ea și Primărie.

Conflictul a început mai întâiu între noua societate și vechile societăți, care aveau concesionate tramvaele cu cai. Ele au refuzat autorizarea ca nouile linii să traverseze vechile linii; Primăria a refuzat concursul cerut de societate, declarând-o lipsită de orice bază legală. În acelaș timp Primăria intervine la

speciale facultatea de a înstrăina locurile lor de casă". Intrucât însă legea dela 1900 nu preciza că autoriză numai vânzarea locurilor de casă, ci avea un câ-prins general, motiv pentru care se și făcuse contestația rezolvată prin decizia la care ne referim, Inalta Curte înlătură legea dela 1900, ca neconstituțională și iată pe ce considerente: „Considerând că dacă s'ar crede totuși că, după art. 1 al legii din 1900, chiar terenurile cultivabile, dobândite de un locuitor în raza orașului R.-Vâlcea, în conformitate cu legea rurală, pot fi înstrăinate și dacă s'ar face abstracție de lucrările preparatorii, această dispoziție a art. 1 al legii din 1900, fiind contrară art. 132 din Constituție, este fără efect juridic" (Citat și de G. Jèze, *Revue du droit public*, loc. cit.).

Vezi totuși *contra*: Cas. II, Dec. 110/1886 (*Buletin*, 1886, p. 217). Prin această decizie se stabilește că instanțele judecătorești nu pot examina constituționalitatea legilor decât din punct de vedere al formelor, adică constituționalitatea *extrinsecă*, fiind datoare atunci când e vorba de o lege ordinară s'o aplice în cuprinsul ei. În *sens contrar* adică al controlului constituționalității *intrinseci* a legilor, s'ar fi pronunțat la noi Casația în 1875 (*Buletin*, 1875, p. 223). Decizia este citată de D. Alexandresco în *Principiile dreptului civil*, ed. 1926, vol. I, p. 355, notă și de toți avocații cari au luat parte în procesul tramvaelor. Vezi și trimerile date de D. Alexandresco în *Explicația teoretică și practică a codului civil* vol. I, ed. 1926, p. 60 în notă. În ce privește decizia din 1875, deși se pare că Inalta Curte pune chestia în mod categoric, totuși, din examinarea întregii decizii se vede că nu este vorba de a rezolva propriu zis un conflict de natura celui de față, ci de a rezolva un conflict între o lege anterioară Constituției din 1866 și Constituție. Chiar dacă ne-am fi găsit în fața unei legi ordinare, încă această lege ar fi modificat o dispoziție anterioară a altei legi. Prin urmare nu-i vorba de constituționalitatea unei legi, în sensul care ne preocupă, ci numai de un conflict în timp între două legi — întâmplător una din ele este constituțională — conflict care nu prezintă nici o greutate de rezolvire. Toată discuția pornește din următorul considerent: „Considerând că în fața a două legi care se

Consiliul de Miniștri pentru a abroga legea care autoriza constituirea societății. Guvernul anulează aprobarea dată funcționării societății, oprește așezarea liniilor și vine la 18 Dec. 1911 cu o lege interpretativă, prin care dă alte statute societății și adaugă că până la data promulgării legii interpretative, societatea de tramvae ar fi trebuit să respecte, pentru constituire, formele dreptului comun. Din cauza acestei legi a izvorit conflictul rezolvat prin decizia Curții de Casație, de care ne vom ocupa mai jos.

208. — **Examinarea jurisprudenței.** — Atât Tribunalul Ilfov S. II, la 2 Februarie 1912, cât și Inalta Curte de Casație, se declară competente de a examina constituționalitatea unei legi și procedând la judecarea în fond, înlătură legea din 1911 ca neconstituțională.

Motivele ce determină tribunalul să împărtășească această soluție sunt :

a) Principiul separației puterilor cere ca puterile să se controleze și cenzurere reciproc între dânsese ;

b) Puterea judecătorească, având în căderea sa aplicarea legilor, este obligată să judece și să aplice și legile constituționale, care sunt tot legi ; în caz de contrarietate între aceste două feluri de legi, puterea judecătorească este în drept să decidă care lege trebuie aplicată ;

c) Nu există nici un text care să oprească pe judecători de a examina constituționalitatea legilor ; art. 108 cod penal român, copia fidelă a art. 127 c. penal francez, „pedepsește pe judecătorii cari s'ar fi amestecat în drepturile puterii legiuitoare, iar nu pe acela care, având să se pronunțe între aplicarea

contrazic și se distrug una pe alta, judecătorul care este ținut să se pronunțe, se vede obligat a aplica numai una din ele, nesocotind pe cealaltă”. Dar acest considerent n'are nici o importanță, deoarece imediat Inalta Curte își lămurește ideia, în sensul celor afirmate de noi mai sus.

Se mai citează și o decizie a Curții de Apel din București S. II, 12 Dec. 1912 în *C. Jud.*, 1912, p. 5, care are un considerent ce pare a da în căderea justiției dreptul de a examina constituționalitatea unei legi : „că chemarea justiției este de a da legii în aplicarea ei un sens constituțional, ținând seamă de spiritul ei, atunci când în mod lămurit se vede că textul legii merge în contra spiritului ei și contra Constituției, ceiace n'a fost în intenția legiuitorului în alcătuirea legii învoelilor agricole...”. Din textul citat se pare că rezultă dreptul de a controla și ceiace am numit *legitimitate constituțională*.

unei dispoziții constituționale și a unei legi ordinare, care se contrazice, dă preferință, conform principiilor fundamentale, dispozițiilor constituționale, în contra legilor ordinare ¹⁷⁰⁾ ;

d) Legea de organizare judecătorească, prin art. 77 (vechea lege, ca și cea actuală), impune judecătorului sarcina de a jura că va respecta Constituția și legile țării ; din momentul ce legiuitorul a lăsat în sarcina judecătorului aplicarea legilor constituționale și a celor ordinare, implicit i-a dat în cădere și dreptul de a decide care din ele trebuiesc aplicate în caz de conflict ¹⁷¹⁾ ;

170) Trebuie să observăm de pe acum că sensul pe care-l dă tribunalul dispozițiilor art. 108 c. penal nu este sensul exact, acceptat de doctrină. Iată cum se exprimă Garçon (*Traité*, art. 124, No. 4) relativ la art. 127 c. p. fr. (art. 108 c. p. rom.) ; „Acest articol determină cele trei cazuri în care magistrații se pedepsesc pentru că au impietat asupra puterii legislative. Primul caz e atunci când magistrații ar face regulamente ce conțin dispoziții legislative. Al doilea caz când ei opresc sau suspendă executarea uneia sau mai multor legi; aci se referă la vechile hotărâri ale corpurilor judiciare din Franța, care refuzau să aplice ordonanțele regale. De unde se trage concluzia că tribunalele n'ar putea să oprească aplicarea legii, pentru că ar fi inconstituțională, căci magistrații cari ar decide astfel, ar cădea sub sancțiunea penală a acestui articol. Totuși eroarea în care cade magistratul asupra punctului de a ști dacă un decret are sau nu forță legală (constituționalitate extrinsecă) nu se pedepsește...”. Această părere a fost adoptată și de d. judecător I. G. Manu, azi consilier la Inalta Curte, care, în opinia separată ce o face declară textual : „Că față de un asemenea text de lege (art. 108 c. p.) orice controversă trebuie să cadă și legile trebuiesc respectate de tribunale, fără ca acestea să le poată declara contrare Constituțiunii.”

171) Iată considerentele tribunalului, redactate de fostul președinte Algiu :

„Considerând că după principiile Constituției noastre, Statul este alcătuit din trei puteri : puterea executivă, puterea legiuitoare și puterea judecătorească, ale căror atribuțiuni centrale sunt determinate de Constituție ;

„Că fiecare putere este datoare să se mărginească în cercul competenței sale și 'n acelaș timp să-și mențină atribuțiile sale ;

„Considerând că puterea legiuitoare are în atribuțiunile sale sarcina de a confecționa legile, iar puterea judecătorească de a le aplica la diferite litigii deduse de părți înaintea sa (art. 14 și 26 din Constituție) ; că puterea legiuitoare se compune din Adunările constituante pentru confecționarea și modificarea Constituției și din Adunările legiuitoare comune, care confecționează legile ordinare ;

„Considerând că și legile constituționale sunt tot legi și prin urmare aplicația lor în litigiile între părți intră în competența puterii judecătorești, ca și aplicația legilor ordinare ;

„Că, de aci rezultă că dacă legea ce se invoacă înaintea tribunalului, ar fi în contra dispozițiilor precise ale Constituției, judecătorul trebuie să acorde

e) La aceste patru argumente ale tribunalului, d. Jèze mai adaugă încă unul, după părerea sa destul de puternic. Constituția română, luată aproape pe deantregul după Constituția belgiană, nu mai reproduce art. 107 din Constituția belgiană, pe care se sprijină doctrina spre a susține că în Belgia judecătorii n'au dreptul să controleze constituționalitatea legilor. Din moment ce art. 107 Const. belgiană vorbea de controlul constituționalității regulamentelor și deciziilor administrative, din moment ce n'a mai fost reprodus, înseamnă că la noi s'a înțeles să se facă, apel, în această materie, la principiile generale, pe care le-am examinat mai sus ¹⁷²).

precădere dispozițiilor constituționale, care trebuie să se impună prin autoritatea lor, atât legiuitorului cât și judecătorului;

„Considerând că aceste atribuțiuni ale puterii judecătorești rezultă din principiul chiar al acestei puteri, căci rolul său constituțional consistă în a aplica legile, atât constituționale cât și ordinare, în procesele deduse înaintea sa, ceiace implică, în mod necesar, competența în caz de contrarietate între legi, de a decide care din ele trebuie să fie preferată, așa că nu este trebuință de un text formal spre a se da în competența tribunalului judecata constituționalității legilor în procesele de competența sa, ci, din contră, ar trebui un text formal, care să-i ridice această competență;

„Considerând că este inadmisibil a se deduce din dispozițiile art. 108. din codul penal incompetența puterii judecătorești de a aplica Constituția și prin urmare de a judeca constituționalitatea legilor, căci acest text pedepsește pe judecătorii cari s'ar fi amestecat în drepturile puterii legiuitoare, iar nu pe acel care având să se pronunțe între aplicarea unei dispozițiuni constituționale și a unei legi ordinare, care se contrazic, dă preferință, conform principiilor fundamentale, dispozițiilor constituționale în contra legii ordinare;

„Considerând că, din contră, prin art. 77 din legea organizării judecătorești, se prevede că judecătorul, înainte de a intra în funcțiune, trebuie să jure că va observa Constituția și legile țării, ceiace denotă până la evidență că legiuitorul ordinar, făcând aplicația principiilor constituționale relative la separațiunea puterilor și la atribuțiunile lor respective, a recunoscut în mod formal puterii judecătorești plenitudinea atribuțiunilor de a aplica atât Constituția, cât și legile și în consecință de a decide în caz de contrarietate între ele“.

172) Trebuie să observăm că argumentarea d. Jèze nu poate scăpa unei critici obiective; în adevăr, atunci când a fost vorba de Belgia, am văzut că s'a susținut inadmisibilitatea controlului constituționalității legilor, tocmai pe motivul că art. 107 Const. nu s'a ocupat de această chestie. În tăcerea textului nu se putea crea o dispoziție de asemenea natură. Dacă legea ar fi înțeles să institue acest control, ar fi spus-o, așa cum a făcut-o pentru regulamente și decizii. În cazul de față d. Jèze referindu-se la textul art. 107 și la discuția

Inalta Curte S. I, având să statueze asupra acestui incident prealabil, dacă tribunalele pot judeca constituționalitatea legilor, împărtășește și dânsa aceleași motive adoptate de tribunal, plus motivul dedus din art. 107 Constituția belgiană¹⁷³). In ce privește motivul tras din art. 108 c. p. Inalta Curte aduce o motivare foarte curioasă : „Considerând că, din art. 108 c. p. nu se poate trage nici un argument serios în susținerea motivului de recurs; că, în adevăr, mai întâiu nu se poate invoca la noi, în soluțiunea unei chestiuni de drept constituțional, dispoziția unei legi ordinare, care nu poate nici modifica, nici interpreta Constituțiunea.

„Că pe lângă aceasta, art. 108 din c. p. pedepsește pe magistratul care ar opri sau suspenda executarea unei legi, iar nu pe acela care în fața unui conflict de legi, dă preferință dispozițiilor și principiilor fundamentale ale Constituției...”

Astfel se pune pentru primă dată, în totă întinderea ei, chestia controlului constituționalității legilor la noi și se creiază această remarcabilă jurisprudență¹⁷⁴). Era îndreptățită sau nu Inalta Curte să decidă așa cum a decis?¹⁷⁵).

făcută în jurul lui, trage concluzii complet contrarii, în sensul că din moment ce legea a tăcut, înseamnă că a admis controlul constituționalității.

Nu avem lucrările preparatorii ale Constituției din 1866 și nici nu știm dacă au fost făcute, spre a ne da seama de motivele cari au determinat pe legiuitor să procedă astfel.

173) Cas. I, Dec. 261/912 în *C. jud.*, 1912, No. 32, pp. 373. Recursul în Casație s'a făcut împotriva jurnalului tribunalului prin care se declara competente să judece constituționalitatea legilor.

174) Desigur, această problemă a provocat vii discuțiuni și critici. Vezi *contra* dreptului de a controla constituționalitatea legilor pledoaria d. S. Rosental în *Dreptul*, No. 62, 63, 64/912 și în *Pand. Rom.*, 1923, I, 65; N. Bazilescu în *C. Jud.*, No. 13/912, p. 145 și urm. Deasemenea, Toma Stelian, la 1910, cu ocazia desființării contenciosului administrativ. (Adunarea Deputaților, ședințele dela 22 și 23 Feb. 1910 și Senatul, 17, 18 și 20 Martie 1910).

Vezi pentru admiterea controlului constituționalității legilor D. N. Comșa, în *C. Jud.*, 1912 No. 4 și 5, precum și notele din No. 32 și 40. A se vedea decizia Curții de Apel din București, S. II, din 6 Iunie 1912, dată în acest proces, în *C. Jud.*, 1912, No. 50.

A se consulta și concluziile depuse de Mișu Antonescu în acest proces și scoase apoi în broșură.

175) Iată considerentele Inaltei Curți :

„Considerând că dacă o lege invocată într'o cauză oarecare este contrarie

Strict juridic vorbind, socotim că nu. Suntem partizani ai controlului constituționalității legilor, fiindcă socotim că numai astfel se poate păstra armonia și colaborarea dintre puteri, fără de care nu poate exista viață constituțională. Nu înțelegem să se dea justiției un rol mai mare decât celorlalte puteri și nici nu va putea avea justiția acest rol, dacă fiecare dintre puteri se va strădui să rămână în marginea competențelor fixate de lege și dacă magistratura va rămâne străină de luptele politice. Dar socotesc că la 1912, Inalta Curte nu putea suspenda cursul unei legi pe motiv că aceasta ar viola Constituțiunea, deoarece aveam textul categoric al art. 108 c. pen. Interpretarea constantă dată

Constituției, judecătorul, în fața acestui conflict, nu se poate sustrage de a judeca procesul :

„Că, precum în cazul de contrarietate între două legi ordinare, este în drept și dator să le interpreteze și să hotărască care din ele are să fie aplicată, tot așa este dator să urmeze și în cazul când una din aceste legi este Constituțiunea :

„Considerând că în aceste limite nu se poate tăgădui puterii judecătorești dreptul de a verifica constituționalitatea unei legi :

„Că într'adevăr, acest drept rezultă mai întâi în mod firesc și logic din natura și atribuțiunile acestei puteri care sunt, precum s'a mai zis, de a aplica legile, prin urmare și legea constituțională ;

„Că nu există nici o dispoziție în Constituțiune prin care să se ridice acest drept al puterii judecătorești ; din contră, legea de organizare judecătorească consfințind acest drept, prin art. 77, obligă pe judecător sub jurământ, a observa nu numai legile, dar și Constituțiunea ;

„Că dealtfel, în Statele unde n'au fost motive speciale ca prin texte exprese să se interzică puterii judecătorești dreptul de a verifica constituționalitatea legilor, doctrina, fără nicio dificultate, îi recunoaște acest drept ;

Că în Belgia, a cărei Constituțiune a servit de model Constituțiunii noastre, chestiunea este discutată și acei cari susțin necompetența tribunalelor, se bazează pe un text din acea Constituție și anume pe art. 107 ;

„Considerând că dispozițiunea din acest articol n'a fost introdusă în Constituția noastră și prin urmare nu se poate tăgădui puterii judecătorești, nici măcar pentru acel argument de text, dreptul de a aplica pe lângă legi și Constituțiunea ;

„Considerând dar, că în cazul de contrarietate de care ne ocupăm, judecătorul are drept să verifice constituționalitatea legii ordinare și găsind că este contrarie Constituției, să dea preferință dispozițiilor constituționale ;

Că, într'adevăr, Constituția, spre deosebire de legile ordinare, este permanentă și nu se poate revizui decât pe cale excepțională, în modul și cu formele speciale prevăzute într'însa ;

„Că, ea fiind temelia edificiului nostru social, se impune prin autoritatea

acestui text, în Franța cât și la noi, este în sensul susținerilor noastre. Din acest punct de vedere găsem întemeiată opinia separată a d-lui Jude I. Manu, dată în acest proces și a dd. consilierii Ar. Alexandrescu și N. Schina, cu ocazia judecării altui proces la Curtea de Apel din București, s. II ¹⁷⁶).

Înalta Curte însă, a sacrificat textul legii pentru a face să triumfe un principiu superior, absolut necesar în viața constituțională a Statului. Dacă atunci necesitatea acestui principiu nu părea atât de evidentă, azi, în fața Parlamentelor de după războiu, nimeni nu se mai poate îndoi.

De părerea Inaltei Curți a fost d. Prof. C. Disescu ¹⁷⁷), care se exprimă textual : „...Constituția fiind baza fundamentală a organizării sociale, tot ce-i în contradicție cu dispozițiile ei, e nul. Nu ni se poate obiecta că se violează principiul separației

sa tuturor, este legea superioară și suverană și deaceia judecătorul este dator să-i dea această preferință :

„Că, procedând aseftl, nu se poate zice că judecătorul iese din competența sa și uzurpă atribuțiunile puterii legiuitoare, ci din contră, își îndeplinește obligațiunea strict legală, aceia adică de a decide care lege urmează să fie aplicată în procesul adus în judecata sa ; hotărîrea o dă numai pentru acea speță, ea nu are un caracter absolut și general și prin urmare, judecătorul rămâne în cercul atribuțiunilor ce i s'au fixat de Constituție ;

„Considerând că, din art. 108 din codul penal nu se poate trage nici un argument serios în susținerea motivului de recurs ;

„Că, într'adevăr, mai întâi nu se poate invoca la noi, în soluțiunea unei chestiuni de drept constituțional, dispozițiunea unei legi ordinare, care ar opri sau suspenda executarea unei legi, iar nu pe aceia care în fața unui conflict de legi, dă preferință dispozițiunilor și principiilor fundamentale ale Constituției ;

„Considerând că, dreptul și datoria ce rezultă din Constituția noastră pentru judecător de a face pentru litigiul care-i este supus să se respecte principiile constituționale față cu o lege care le-ar călca, se justifică pe deplin și nu poate da loc la nici o temere de a abuza din parte-i, căci, pe deoparte, nici un interes nu împinge pe judecător să refuze aplicarea legilor cari sunt în conflict cu Constituția, iar pe de altă parte, aprecierea lui în această privință este supusă fără nici o întârziere, prin legea asupra Curții de Casație, controlului direct al acestei Inalte instanțe, care, prin organizația sa și prin natura atribuțiunilor sale, se poate pronunța în afară de orice influență a luptelor politice, cu toate garanțiile de independență și imparțialitate”.

176) Rezolvat prin decizia din 6 Iulie 1912.

177) *Curs de drept public român*, 1890, p. 532 și edit. 1915, p. 661. Vezi *contra* A. Degré, *Legi neconstituționale în Scrieri juridice*, t. III, p. 443 și urm.

puterilor : tribunalele judecă pe cale specială, cle nu anulează legea pe cale generală”¹⁷⁸).

209. — Evoluția jurisprudenții. — Odată stabilită această jurisprudență, ea și-a continuat mersul ei ascendent și întâlnim și alte secții ale Casației pronunțându-se în acest sens¹⁷⁹), până când legiuitorul a venit și a consacrat expres acest drept în Constituția din 1923.

Astfel, în 1921, cu ocazia discuției constituționalității D. Lege 1420/920, care reglementa raporturile dintre proprietari și chiriași, înalta Curte, în secții-unite, se declară competentă să judece constituționalitatea unei legi. Procesul a venit în fața secțiilor unite pentru că și celelalte instanțe de fond judecaseră constituționalitatea acestui decret și era divergență de hotăriri¹⁸⁰). Deasemeni, în 1922, când se pune chestia constituționalității art. 36 din legea agrară dela 1921, nici o instanță judecătorească nu stă la îndoială să examineze constituționalitatea acestui text. Această soluție a instanțelor de fond (Curțile de Apel, căci prețul în primă instanță se stabilea de comisiuni mixte, cu apel la Curtea respectivă) a fost consacrată de înalta Curte de Casație în Secții-Unite¹⁸¹).

Legiuitorul din 1923, cu toată această jurisprudență constantă a Casației, dată chiar în Secții-Unite, a crezut că este bine să consacre expres acest drept, tocmai pentru a nu se mai putea naște în viitor discuțiuni asemănătoare celei din 1912. Controlul constituționalității legilor este la noi opera jurisprudenții, care a impus legiuitorului legiferarea acestui principiu¹⁸²).

178) De părerea că magistrații pot examina constituționalitatea unei legi e și d. C. Stere în *Cursul său de drept constituțional*.

179) Cas. III, Dec. 194/913 în *C. jud.*, 1913, p. 514, dată tot în procesul Soc. tramvaelor (fondul).

180) Cas. S. U., 2 Iunie 1921 în *Pand. Rom.*, 1922, III, 74.

181) Cas. S. U. 7 Spt. 1922 în *Pand. Rom.*, 1923, I, cu o notă de Petre Missir. A se vedea prima decizie publicată în acest sens în *Pand. Rom.*, 1922, I, 305 din 31 Martie 1922 cu notele dd. Basile Missir și G. M. Sescioreanu.

182) R. Alibert, *op. cit.*, p. 27 arată că în Statele-Unite controlul constituționalității legilor este opera Curții supreme, precum în Franța, Consiliul de Stat a creiat teoria recursului pentru exces de putere administrativă. Sunt atâtea instituțiuni care-și justifică creațiunea pe cale jurisprudențială.

În al doilea rând, legiuitorul a socotit necesar să legifereze această creațiune pretoriană, tocmai pentru a-i restrânge întinderea. Astfel, prin art. 103 din Constituție, se dă dreptul de a judeca constituționalitatea legilor numai Curții de Casație în secții-unite, nu tuturor judecătorilor, ca până acum¹⁸³). Sistemul acesta introdus de legiuitorul nostru se deosebește de sistemul american și se apropie de acel al țărilor în care există un tribunal special al constituționalității.

B) REGIMUL ACTUAL.

210. — **Sistemul Constituției din 1923.** — Constituantul român dela 1923 a introdus controlul justiției asupra constituționalității legilor, caracterizat prin două dispoziții speciale :

a) Controlul constituționalității legilor este dat numai în căderea Curții de Casație în Secții-Unite. El se poate exercita numai pe calea excepției de inconstituționalitate, ridicată cu ocazia judecării unui proces. Hotărîrea dată n'are putere de lucru judecat decât asupra speței rezolvate.

Motivul care a determinat pe legiuitor să dea numai în căderea Curții de Casație judecarea neconstituționalității nu este un motiv de desconsiderare a drepturilor celorlalți judecători, ci numai pentru o mai bună administrare a justiției¹⁸⁴). Pentruca să nu se întâmple, ca în procesul tramvaelor, ca pe calea aceasta a controlului constituționalității, un proces să treacă de două ori prin fața aceluiași instanțe și pentruca decizia care stabilește validitatea sau inconstituționalitatea legii să aibă o cât mai mare autoritate, s'a dat judecarea constituționalității legilor în competența exclusivă a secțiilor-unite ale Inaltei Curți.

b) Constituționalitatea legilor se judecă la urmă, după ce

183) Raportorul Constituției, d. Prof. C. Disescu, a fost de părere că această chestie a constituționalității legilor „trebuie să fie dată în judecata tuturor magistraților, pentrucă altfel s'ar violenta conștiința magistraților dela Tribunal și Curte și s'ar viola principiul egalității judecătorului în exercițiul jurisdicțiunii”.

184) Vezi *Desbateri Parlamentare, Senat*, Răspunsul ministrului Al. Constantinescu, în Al. Lascarov-Moldovanu, *Constituția României din 1923*, p. 394.

procesul a străbătut toate gradele legale de jurisdicție. Această cale constituie un mijloc extraordinar de atac al unei hotărâri¹⁸⁵).

Jurisprudența Casației, atât înainte de legea Curții de Casație¹⁸⁶), cât și în urmă¹⁸⁷), a stabilit că chestia constituționalității unei legi nu poate fi adusă în fața secțiilor-unite decât după ce procesul a străbătut toate gradele legale de jurisdicție. Art. 29 din legea Curții de Casație prevede o singură derogare, atunci când reclamantul acceptă suspendarea judecării fondului procesului pentru a se decide în prealabil de secțiile-unite în privința constituționalității legii a cărei aplicare se cere¹⁸⁸).

211. — **Examenul jurisprudenței.** — Examinând însă desvoltarea pe care a luat-o jurisprudența noastră în ultima vreme, în această materie, ajungem la concluzii destul de interesante. Astfel, Inalta Curte, printr'o decizie din 24 Sept. 1925¹⁸⁹) hotărăște că chestia neconstituționalității unei legi are a fi examinată dintr'un îndoit punct de vedere : al constituționalității *interne* și al celei *externe*. Atunci când este vorba de constituționalitate *intrinsecă* a unei legi, instanța competente de a judeca este Curtea de Casație în Secții-Unite; atunci însă când este vorba de constituționalitatea *extrinsecă*, instanța compe-

185) Art. 29 l. Curții de Casație din 1925.

186) Cas. S. U., 24 Sept. 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 577.

187) Cas. S. U., 10 Dec. 1925 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 49. Vezi și Cas. II, Dec. pen. 1841 din 10 Oct. 1923 în *Juris. Rom.*, 1923, p. 519.

188) Cas. S. U., 17 Martie 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 358.

189) Dela această dispoziție categorică a legii, s'a îndepărtat Inalta Curte, prin decizia sa din 20 Oct. 1927 dată în secții unite (*Pand. Săpt.*, 1927, p. 813), hotărând că chiar dacă reclamantul (recurent) acceptă să se judece în prealabil aceste motive de neconstituționalitate, totuși, întrucât motivele de fond au o importantă legătură cu chestia constituționalității, trimite afacerea spre a fi judecată întâi de secția respectivă a Casației. Inalta Curte a revenit însă la textul legii prin decizia Cas. S. U., 1 Martie 1928 în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 314 și în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 242.

În momentul când imprimăm aceste rânduri, ne găsim în fața unei noi decizii a Cas. S. U., 7 Noembrie 1929 în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 51, prin care Inalta Curte, revenind asupra ambelor sale jurisprudențe, decide că chestiunea constituționalității unei legi poate fi dusă în fața Inaltei Curți în Secții-Unite numai în cazul când ambele părți în proces consimt la suspendarea afacerii în fond pentru a se judeca mai întâi chestiunea constituționalității. Jurisprudența nu este deci fixată încă în această privință; ea se va fixa desigur în sensul ultimei decizii.

tinte de a judeca este instanța ordinară¹⁹⁰) ; competența specială a secțiilor-unite a fost fixată de legiuitor numai pentru examinarea în fond a deosebirilor dintre legea fundamentală și legea specială. Atunci însă când lipsește o condiție esențială de formă a unei legi, chestiunea aceasta poate fi examinată și censurată de orice instanță judecătorească, căci din moment ce lipsește o formă cerută pentru existența unei legi, acea lege nu există, n'are ființă și putere legală și tribunalele sunt chemate să aplice legea¹⁹¹).

Am arătat că suntem partizanii opiniei cari cere să se dea judecarea constituționalității legilor în căderea tuturor instanțelor judecătorești ; legea a preferat să adopte sistemul opus, instituind Curtea de Casație ca singur organ de control. Dar legea n'a făcut nici o distincție între aceste două feluri de constituționalitate stabilite pe cale de interpretare. Socotim că nici Inalta Curte nu era îndreptățită s'o facă — deși, trebuie s'o recunoaștem, cu ocazia desbaterilor parlamentare nimeni nu s'a gândit la această problemă. În adevăr, dacă s'a ajuns la concluzia că numai Curtea de Casație este competente să judece constituționalitatea unei legi, nu vedem de ce restul instanțelor judecătorești ar putea judeca constituționalitatea extrinsecă. De ce sunt competente într'un caz și nu și în celălalt ? De multe ori chestiile de formă sunt mai complicate și mai grele decât cele de fond. Și chiar Inalta Curte a recunoscut acest

190) „Considerând că astfel pusă chestia, ea nu este de competența secțiilor-unite ale acestei Inalte Curți, întrucât nu este vorba de violarea vreunui principiu constituțional printr'o dispoziție de lege ordinară, ci de lipsa unei cerințe de formă a legilor de recheziții — cum se pretinde, ca să fie aplicabile în Bucovina, chestiune ce putea fi ridicată înaintea oricărei instanțe de fond : că asemenea chestiune de formă pentru aplicabilitatea oricărei legi, neputând constitui o chestiune de constituționalitatea legilor, în sensul art. 103 din Constituție, afacerea urmează a fi trimisă în fața S. III, care a fost sesizată cu acest recurs... A se vedea și nota d. av. S. Șerbescu în *Pand. Rom.*, 1925, I, 195.

191) Cas. S. U., 20 Oct. 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 813: „Că deasemeni și chestiunea dacă textul art. 106 din legea vânilor s'a votat sau nu în aceeași formă de ambele corpuri legiuitoare, poate fi ridicată și cercetată de orice instanță de judecată, căci acestea fiind chemate a aplica legea, sunt datoare să examineze mai întâi dacă ea îndeplinește toate condițiile de formă necesare pentru existența ei...”

lucru și se pare că a revenit asupra vechii sale decizii ¹⁹²). Chestia dedusă în judecata Secțiilor-Unite era aceea de a ști dacă este constituțională o lege votată de membri ai Parlamentului cari nu sunt cetățeni români. Inalta Curte, după jurisprudența ei anterioară, ar fi trebuit să spună că verificarea unei legi din punct de vedere al formelor (și era o chestie tipică de formă, aceea de a ști dacă o lege a fost votată de membrii Parlamentului), este o chestie de competența tuturor instanțelor, cu recurs la secția respectivă a Casației. Secțiile-Unite se declară însă competente să judece această chestie, pe care o respinge pe alte considerente ¹⁹³). Socotim că aceasta este interpretarea cea mai justă ce se poate da art. 103 din Constituție.

122. — Când poate fi ridicată chestia constituționalității? — Evident, astfel pusă problema, ea nu constituie nici o greutate în rezolvare. Chestia constituționalității unei legi poate fi ridicată atât la instanțele de fond cât și la Inalta Curte, până în ultima fază a procesului, căci este o chestie de ordine publică ¹⁹⁴). S'a stabilit printr'o decizie recentă ¹⁹⁵) că această chestie poate fi ridicată pe cale de apărare, chiar cu ocazia judecării divergenții la Casație, fără să i se poată opune tardivitatea.

Chestiunea cea mai importantă e aceea de a ști dacă chestia constituționalității unei legi poate fi dedusă direct în fața secțiilor-unite ale Inaltei Curți, fără să fi fost ridicată înaintea instanțelor respective de judecată. Problema a fost rezolvată prin două decizii ale Inaltei Curți ¹⁹⁶) și soluția dată a găsit

192) Prin Dec. Cas. S. U., Dec. 34, 35 și 36 din 23 Iunie 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 621.

193) „Considerând că verificarea titlurilor membrilor Parlamentului se face de însuși Parlamentul, care singur judecă contestațiile ce se ridică în această privință, așa că puterea judecătorească nu poate impieța asupra prerogativelor puterii legiuitoare și examina dacă compunerea corpurilor legiuitoare s'a făcut sau nu numai cu cetățeni români;

„Că, prin urmare, această Inaltă Curte nu poate cerceta neconstituționalitatea legii pentru organizarea Dobrogei-Noui din acest punct de vedere, etc...”

194) Vezi în acest sens, deși în altă materie, dar pentru identitate de rațiune, Cas. S. U., 21 Oct. 1926 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 3.

195) Cas. S. U., 18 Dec. 1926 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 497.

196) Cas. S. U., 11 Martie 1926 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 411; Cas. S. U., 3 Noembrie 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 814 și în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 169; Cas. S. U., 5 Mai 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 501.

aprobarea completă a d-lui procuror general al Inaltei Curți, I. N. Stambulescu¹⁹⁷). Inalta Curte stabilește că, din moment ce un proces a străbătut toate gradele de jurisdicție, inclusiv Casația, el este un proces terminat și chestia constituționalității nu se mai poate pune¹⁹⁸). Cu alte cuvinte, în materie de inconstituționalitate nu se poate seziza direct instanța competente să judece, ci această instanță trebuie sezizată prin intermediul unor instanțe incompetente. Este adevărat că legea Curții de Casație, prin art. 29¹⁹⁹), pare să întărească soluția adoptată de Inalta Curte și susținută de d. Stambulescu. Dar acest argument, dedus din textul legii, e numai aparent și nu poate rezista în fața marilor principii de interpretare.

Să examinăm însă argumentele date de d. I. N. Stambulescu²⁰⁰) și care, desigur, sunt și ale Inaltei Curți, care adoptă concluziile d. procuror general. D-sa dă două argumente în susținerea tezei sale :

a) Din moment ce partea a acceptat să i se aplice o lege, fără a obiecta că-i neconstituțională, *fie chiar în ultimul moment*, prin recursul făcut, ea a achiesat, a primit să i se aplice o lege neconstituțională și nu mai poate invoca acest fapt, din moment ce a primit să fie astfel judecată ;

b) Dacă un proces s'a terminat printr'un recurs, el este un proces definitiv sfârșit și nemai fiind proces, chestia constituționalității, așa cum s'a arătat mai sus, nu poate fi dedusă în judecată.

Argumentul prim, dedus din *achiesare*, atunci când este vorba de o chestie de ordine publică — și nu cred să existe

197) Vezi *Dreptul* No. 38/927 și răspunsul nostru din *Dreptul* No. 40/927.

198) Cas. S. U., 11 Martie 1926, *loc. cit.*; „Că dar Secțiile-Unite ale Curții de Casație nu pot judeca o asemenea chestiune ce s'ar judeca pe calea unui recurs direct îndreptat aci în contra unui act administrativ de autoritate, un asemenea act putând fi atacat numai ca ilegal înaintea contenciosului administrativ și acolo apoi s'ar putea ridica chestiunea de neconstituționalitate a legii, pe baza căreia agentul administrativ a instrumentat”.

199) „Instanța înaintea căreia se va fi ridicat chestiune de constituționalitatea unei legi va continua să judece procesul, rămânând ca chestia de constituționalitate să fie adusă în judecata Secțiilor-Unite ale Curții de Casație după ce procesul va fi fost rezolvat în mod definitiv, chiar și'n Casație, prin rezolvarea altor motive de recurs de secțiunea competente”.

200) *Dreptul*, No. 38/927.

altă chestie de ordine publică mai importantă decât aceasta, nu poate rezista. Ordinea publică interesează atât de mult, încât este dată în paza instanțelor judecătorești, cari o pot ridica din oficiu.

În privința argumentului al doilea, socotim că un proces care se termină printr'un recurs nu este un proces sfârșit. Ne găsim în fața unui proces sfârșit numai în cazul când hotărîrea nu mai poate fi susceptibilă de nici o altă cale de reformare, ordinară sau extraordinară. Un recurs sfârșit la secția respectivă a Inaltei Curți sau la instanța specială de casare, poate fi anulat de Secțiunile-Unite ale Inaltei Curți, pe motiv că legea este neconstituțională. Procesul nu-i, deci, sfârșit din moment ce hotărîrea mai poate fi anulată. Dacă legiuitorul a dat părții încă o instanță de control a aplicării legilor, nu se poate susține că un proces este terminat înainte de a se fi epuizat toate mijloacele de apărare și căile de atac prevăzute de lege. Legiuitorul a creiat, prin art. 103 din Constituție, ca și prin art. 29 legea Curții de Casație, o nouă instanță de judecată, Secțiunile-Unite ale Inaltei Curți. Nu se poate spune că un proces este terminat înainte de a se fi epuizat calea *contestăției* prevăzută de lege și cu ocazia judecării căreia poți foarte bine ridica chestia constituționalității.

D. Stambulescu se pare că mai aduce un argument dedus din textul art. 29 l. C. de Casație, care se exprimă astfel : „În acest caz (când neconstituționalitatea a fost ridicată la instanțele obișnuite de judecată) *partea care a contestat constituționalitatea*, va ataca hotărîrea sub forma unui recurs special înaintea secțiilor-unite, etc....”. Argumentarea ar fi că *numai partea care a ridicat constituționalitatea* la instanțele obișnuite, poate seziza secțiunile-unite, că din moment ce ai achiesat și procesul s'a sfârșit prin recurs, nu mai poți veni direct la Secțiunile-Unite. Acest argument este criticabil. Motivul care a determinat pe legiuitor să introducă acest text se deduce din faptul că n'a voit ca secțiunile-unite să fie sezizate direct de instanțele unde s'a ridicat chestia constituționalității. Chestia constituționalității nu poate fi judecată decât la stăruința părții interesate și cu ocazia judecării unui proces, altminteri, puterea judecătorească ar constitui o adevărat impietare asupra legislativei.

În susținerea argumentelor D-sale, d. Stambulescu examinează debaterile parlamentare și ajunge la următoarea conclu-

zie, pe care o redăm textual ²⁰¹⁾ : „Dar nimeni nu a pretins că cineva ar putea să sezeze de dreptul Casației, spre a decide dacă o lege este sau nu constituțională ; toți oratorii au presupus un proces pendinte la judecătorie, la tribunal sau la Curte, cu care ocazie una din părți ar pretinde că legea ce se invoacă este neconstituțională”.

Examinând și noi textul desbaterilor parlamentare la legea Curții de Casație, am găsit următoarea discuție, care rezolvă chestia în sensul susținerilor noastre. Astfel, la Cameră, deputatul Vl. Atanasovici întrebă : „Iată care este întrebarea pe care-mi permit a pune d-lui ministru de Justiție, și d-lui raportor și din aceste răspunsuri va rezulta o lămurire cu privire la dificultățile care se ivesc în practică : Presupunem că partea n'a ridicat chestiunea anticonstituționalității înaintea instanței în fața căreia se judecă. Poate și atunci va putea să o ridice de drept în fața Curții de Casație în secții-unite, mai ales fiindcă este vorba de o chestiune de ordine publică, întrucât se discută chestiunea principiului constituționalității legii ? După părerea mea, cred în mod neîndoios că lucrul este posibil. Aștept însă răspunsul cuvenit”. La aceasta G. G. Mârzescu, ministrul justiției răspunde : „Această chestiune se poate să fie ridicată și înaintea secțiilor-unite ale Curții de Casație” ²⁰²⁾.

Dar nu numai atât. Din declarațiile ministrului de justiție, făcute la Cameră cu ocazia discuției art. 103 din Constituție și citate și în expunerea de motive a art. 29 din legea Curții de Casație, rezultă tot așa de categoric că partea poate seza direct secțiile-unite spre a judeca constituționalitatea unei legi. ²⁰³⁾

Socotim deci că din acest punct de vedere chestiunea este definitiv lămurită și Inalta Curte va trebui să revină asupra jurisprudenței sale.

201) *Dreptul*, 1927, No. 38, p. 303, col. II, dreapta, sus.

202) *Desbateri Cameră*, 1926, No. 38, p. 1066, citat și de C. Țunescu, *Legea Curții de Casație*, 1927, p. 56—57.

203) „Ce se va face cu acele procese care sfârșesc la tribunal, fără a merge la Casație ?

„Partea va avea drept, cum se va spune în viitoarea lege, să se adreseze direct înaintea Curții de Casație, adică să facă separat acțiune de neconstituționalitate înaintea Curții de Casație, care va judeca de urgență și cu precădere, precum se va pune în lege, dacă legea este sau nu constituțională”.

Singurul lucru asupra căruia trebuie să ne oprim este că legiutorul, printr'o inadvertență, care nu-i singura în această lege, a uitat să prevadă termenul înlăuntrul căruia trebuie de făcut un astfel de recurs special la secțiile-unite. În tăcerea textului trebuie să spunem că acest recurs poate fi făcut oricând. Această situație nu poate dura și este absolut necesar să se modifice în această privință legea Curții de Casație, stabilind și pentru acest recurs special acelaș termen ca pentru recursul obișnuit. Pe cale de interpretare nu credem că s'ar putea crea o nulitate în lipsă de text.

Tot aci este locul să arătăm că s'a stabilit de Inalta Curte ²⁰⁴⁾ — cu drept cuvânt — că toate incidentele în legătură cu inconstituționalitatea legilor au a fi propuse și rezolvate de secțiile-unite.

213. — **Autoritățile administrative pot ridica chestia neconstituționalității legilor?** — Organele puterii executive, Statul, se pot găsi uneori în situația de a vedea aplicându-li-se o lege pe care o socotesc neconstituțională. Poate el veni în fața Inaltei Curți să ceară înlăturarea acestei legi pe motiv că depășește Constituția ? La prima vedere, problema ar părea imposibilă. Puterea executivă, al cărui șef promulgă legile, să vină tocmai dânsa să ceară să se declare actul de promulgare nevalabil, să-i conteste legitimitatea sa ?

Dar privită din punct de vedere general, problema nu poate suferi discuție. Constituția organizează competențe ; toate organele Statului trebuie să funcționeze potrivit acestor competențe. Când unui organ al Statului i se aplică o dispoziție, luată de alt organ cu călcarea competenței sale, datoria acestui organ este că ceară înlăturarea aplicării acestei dispoziții. Supunându-se unei dispoziții luate de un organ peste marginile competenței sale, depășește el însuși competența sa și săvârșește o ilegalitate. Datoria organelor Statului este să se supună numai regulilor legale, edictate de organe competente. Prin urmare, autoritățile administrative au nu numai dreptul, dar chiar datoria de a cere înlăturarea legilor neconstituționale, căci ele nu fac altceva decât să ceară respectarea competențelor stabilite de Constituție.

204) Cas. S. U., 11 Martie 1926, în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 386.

Am arătat că atât în Constituția cehoslovacă, cât și în cea austriacă, particularii nu pot deduce chestia neconstituționalității legilor în fața instanțelor însărcinate cu acest examen decât pe cale indirectă. Pe cale directă n'o pot duce decât autoritățile Statului, Curtea Supremă, Dieta, Senatul, Camera Deputaților, Tribunalul administrativ, etc. Ideia, care la noi se desprinde din principiile generale, acolo este expres formulată, ba chiar se institue un monopol în folosul acestor organe, așa cum dealtfel instituisse Napoleon în folosul *Tribunatului* prin Senatele consulte din anul X.

Cum rămâne însă cu promulgarea, în special în sistemul Constituției noastre, unde Regele o poate refuza ? Vom vedea care este rolul promulgării. Regele însă, prin promulgare, exercită și dânsul o competență, delimitată de Constituție. Dar Regele poate greși, poate promulga o lege neconstituțională ; el excede atunci competența sa ; organele Statului, cari nu dețin competența lor dela Rege, au dreptul și datoria de a cere să se facă respectată ordinea competenței stabilite. Numai astfel se poate asigura ideia de legalitate.

În fapt, șeful Statului, nici la noi, nici în Franța, nici în alte State, cu excepția Germaniei, nu examinează, prin actul de promulgare, dacă o lege este constituțională sau nu ; el exercită o simplă competență. Și n'o face pentru că s'ar amesteca în luptele politice, ar intra în conflict cu Parlamentul și și-ar crea o situație primejdioasă. Examinarea acestei chestii este lăsată unui organ imparțial, lipsit de orice preocupare politică.

De altfel, autoritățile administrative, pentru respectul legalității, anulează propriile lor acte. Un decret regal de numire a unui funcționar poate fi anulat oricând pentru ilegalitate, de un alt decret regal. Este nu numai un drept, dar o datorie a autorității să restabilească legalitatea. Exact acelaș lucru se întâmplă și atunci când autoritatea cere înlăturarea unei legi ca neconstituțională. Diferența este numai că n'o poate anula singură.

214. — Cum și-a exercitat magistratura această prerogativă ? A) *Până la Constituția din 1923*. Înainte de Constituția din 1923, Inalta Curte a avut să examineze, ca și instanțele ordinare, o singură dată problema constituționalității legilor, în afacerea tramvaelor, la 1912. Imprejurările de fapt în care se prezenta acest proces au fost expuse. Chestiunea de fond care

avea să fie rezolvată era înlăturarea ca neconstituțională a legii din 18 Decembrie 1911, pe motiv că ar viola art. 36 din Constituția dela 1866, după care justiția se exercită de Curți și tribunale și art. 14, după care nimeni nu poate fi sustras dela judecătorii pe care-i dă legea. În adevăr, legea din 18 Decembrie 1911, sub pretext de lege interpretativă, tranșa procesul tramvaelor, pendinte în fața instanțelor judecătorești. Justiția a înlăturat această lege neconstituțională, pe motiv că „ministerul cu concursul Corpurilor legiuitoare, se substituia, chiar la propria sa cauză, instanțelor judecătorești, căci a impune judecătorului soluțiunea unui litigiu pendinte înaintea sa, este a judeca în locul lui și a-i dicta hotărîrea asupra acelu litigiu”²⁰⁵). Cu toată pasiune ce-a deslănțuit acest proces și cu toată campania de presă ce s'a dus, suntem datori să recunoaștem că decizia Casației, deși discutabilă, se poate menține pe argumente foarte serioase.

Tot înainte de Constituția din 1923, ca și sub imperiul acesteia, Inalta Curte a avut să rezolve importanta problemă a fixării prețului moșiilor expropriate, a constituționalității art. 36 din legea agrară. Problema se punea mult mai gravă decât în chestia tramvaelor. Aici era vorba de un conflict — cel mai serios poate — dintre două clase sociale, țărănimea și clasa proprietarilor. Era vorba de a se ști dacă art. 36, prin care se fixa prețul maxim al terenului expropriat, nu constituie o confiscare și o violare a principiului constituțional, care garantează proprietatea. Inalta Curte, inspirându-se mai mult din motive de necesitate socială, a declarat constituțional textul care fixează maximul prețului terenului expropriat²⁰⁶). Cu toate criticile care i s'au adus, această decizie a răspuns unei adevărate necesități sociale și a adus un real serviciu țării²⁰⁷). Inalta

205) Cas. I, Dec. 549 din 1912 în *C. Jud.* 1912, p. 762.

206) Vezi Cas. S. U., 7 Sept., 1922 în *Pand. Rom.*, 1923, I, cu o notă de Petre Missir. Jurisprudența a rămas constantă în sensul acestei decizii. Prima decizie a Cas. S. U. Dec. 2 din 31 Martie 1922 în *Juris. Rom.*, 1922, p. 146.

207) Este locul să relevăm aici o importantă decizie a Inaltei Curți S. U., 14 Martie 1929 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 409 prin care se stabilește:

a) Legea agrară făcând o derogare dela Codul civil în favoarea femeilor măritate și a minorilor, n'a înțeles să extindă această dispoziție și incapacibililor;

b) Desbaterile parlamentare și lămuririle date de ministru în Parlament nu pot schimba textul legii.

Curte a adoptat aici în totul rolul Curții Supreme din Statele-Unite.

215. — **Problema agrară.** — Dar problema agrară este prea importantă pentru a nu înzista asupra ei. Regimul agrar, la noi, anterior începerii războiului, era un regim de mare proprietate, supus încă, în parte, unor dispoziții feudale. Existența besmanarilor și a clăcașilor, dijma, etc. dovedeau acest lucru. Încă din 1914 se preconizează transformarea mării proprietăți și atribuirea ei țăranilor cultivatori de pământ. Imprejurările cari survin imediat fac imposibil acest proiect. În plin războiu, legiutorul nostru, în 1917, la Iași, vine să modifice Constituția și să înscrie dreptul de expropriere pentru utilitate națională. Art. 19 din Constituția dela 1866, unde se găsea înscris principiul garantării dreptului de proprietate se modifică. Noul text păstrează vechile principii în ce privește exproprierea pentru *utilitate publică*²⁰⁰). Lărgeste însă considerabil noțiunea de utilitate publică. Alături de această noțiune, constituantul creiază posibilitatea de expropriere pentru *utilitate națională*, adăugând o serie de aliniate noi art. 19²⁰¹). După ce înscrie acest nou principiu și determină cazurile în care se va face exproprierea, se ocupă în § IV și de prețul terenurilor expropriate în aceste condiții și hotărăște că stabilirea lui se face în ultimă instanță de Curțile de Apel. Decretele-legi de expropriere, care au venit să desvolte principiile înscrise în Constituție, au prevăzut două dispoziții, socotite ca neconstituționale :

a) prin decretul-lege 3681/918 se prevede exproprierea deîndată, fără a se mai aștepta dreapta și prealabila despăgubire²⁰²) ;

200) „Proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra Statului sunt sacre și neviolabile.

„Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire”.

201) Iată principiul pus de noul text: „Pentru cauză de utilitate națională se sporește întinderea proprietății rurale țărănești prin exproprierea terenurilor cultivabile, în măsura și condițiile următoare, în scopul de a se vinde țăranilor cultivatori de pământ, cu precădere țăranilor mobilizați din această categorie, sau a familiilor lor, dacă ei au murit din cauza sau în timpul războiului”.

202) Art. V D. L. 3681/918: „Executarea exproprierii va începe deîndată

b) prin decretul-lege 3697/918 (art. 18), după ce se arată modul după care se va stabili prețul, se fixează justiției un maximum peste care nu se poate trece (prețul regional de arendă înmulțit cu 20). Acest text devine art. 36 al legii agrare din 1921, cu singura deosebire că prețul regional se înmulțește cu 40.

Prima problemă care s'ar fi putut ridica era aceea de a ști dacă în cadrul art. 19, luarea în primire a terenurilor se putea face mai înainte de a se fi efectuat justa și prealabila despăgubire. Din cauza împrejurărilor particulare în care se făcea exproprierea, problema nu s'a pus în justiție. Dar este unanim admis că atunci când este vorba de a se face o expropriere pe o scară întinsă, în condiții care privesc însăși siguranța Statului, principiul prealabilei despăgubiri nu-și mai poate găsi aplicație ²⁰³).

Dar, problema care s'a pus în toată întinderea ei a fost aceea a constituționalității textelor care impuneau justiției un maximum peste care aceasta nu putea trece în fixarea prețului. Înalta Curte, sprijinită pe textul Constituției modificată la Iași, a răspuns obiecțiunii ridicată că nu se putea impune justiției un maximum de preț peste care nu putea trece, deoarece acest maximum nu fusese prevăzut în Constituție. Argumentul Înaltei Curți e un argument de text. În adevăr, ultimele aliniate ale art. 19 din Constituție, modificat, prevede că legea de expropriere, care va desvolta principiile cuprinse în acel articol, se va vota cu majoritățile prevăzute în ultimul aliniat al art. 128 din Constituție, adică cu majoritate absolută. Dar Constituția mai adaugă un ultim aliniat din care rezultă că dispozițiile acestei legi astfel votate vor fi înscrise în art. 19 din Constituție, făcând parte integrantă din el. Ori, art. 36 din legea

după publicarea în „Monitorul Oficial” a acestui decret-lege și se va urmări fără întrerupere până la terminare”.

Iar art. 24 D. L. 3697/918 : „Hotărîrea comisiunii locale se va da îndată după terminarea lucrărilor, chiar la fața locului, printr'un proces-verbal...”

„Dacă hotărîrea este dată în unanimitate, atunci obștea va fi autorizată prin inspectorul agricol să intre îndată în folosința terenului expropriat...”.

203) Chiar legea de expropriere pentru utilitate publică din 1864 prevede dispoziția luării în posesie a pământurilor necesare pentru o lucrare de apărare națională fără prealabila despăgubire; aceasta urmează să se efectueze ulterior.

agrară din 1921, fusese votat în condițiile prescrie de art. 19 ul. aliniat din Constituția modificată la 1917 ; el devenise prin aceasta text constituțional și nu se putea ridica nici o obiecție împotriva lui Astfel ia sfârșit această mare problemă a fixării prețului terenului expropriat.

216. — Problema fiscală. — Nu putem însă să nu relevăm o importantă decizie prin care se declară constituțională dispoziția art. 130 din legea contribuțiilor directe din 1923 ²⁰⁸), care anulează toate scutirile de impozit acordate prin legi speciale, scutiri ce nu s'ar găsi menținute în legea contribuțiilor directe. Dacă suntem de acord cu considerentele Inaltei Curți atunci când vine și afirmă „în materie de impozite este de principiu că cetățenii n'au un drept, ci numai obligații, în sensul că legiuitorul regulează contribuțiile după cum crede că reclamă interesul general al Societății al cărei reprezentant este și poate să revină asupra unei scutiri acordate anterior, întrucât interesul general primează interesul individual” ²⁰⁹), nu putem fi însă de acord cu considerentul care aplică aceste principii, — indiscutabile de altfel — și atunci când este vorba de scutiri de impozite acordate unor împrumuturi solicitate de Stat. Intre Stat și cel care subscrie la împrumut, se încheie un contract, în care ambele părți își au obligația să respecte reciproc angajamentele. A modifica singură una din părți acest contract, înseamnă a aduce o desființare a dreptului de proprietate și a viola art. 17 din Constituție. Iată considerații care ne fac să regretăm că Inalta Curte nu și-a spus în această chestie cuvântul hotărâtor și a validat o lege care depășește în chip grav textul Constituției și care a adus și aduce serioase prejudicii creditului țării.

Deasemeni, într'o serie întreagă de cazuri ce-au venit în debaterile sale, Inalta Curte s'a pronunțat pentru constituționalitatea legilor încriminate. Astfel, a declarat constituțional art. 90 din legea vămilor ²¹⁰), art. 114—116 din legea Dobrogei-Noui, care dispune verificarea titlurilor de proprietate ale imobilelor

208) Cas. S. U., 6 Oct. 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 717. Vezi și Cas. S. U., 31 Ian. în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 337.

209) *Pand. Săpt.*, 1927, p. 718.

210) Cas. S. U., 12 Febr. 1925 în *Pand. Săpt.*, 8/925.

rurale din Dobrogea-Nouă²¹¹), legea Curții de prize maritime²¹²), legea încurajării construcțiilor²¹³), art. 75 și 76 din legea agrară din 1921²¹⁴), art. 40 din legea avocaților²¹⁵), legea de organizare²¹⁶) judecătorească din 1926, prin care se dă judecarea recursurilor fiscale în căderea Curților de Apel, legile cu efect retroactiv²¹⁷), legile pentru prelungirea contractelor

211) Cas. S. U., 9 Aprilie 1925 în *Pand. Săpt.*, 10/925; Cas. S. U., 9 Febr. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 241.

212) Cas. S. U., 17 Aprilie 1924, în *C. Jud.*, 25/925.

213) Cas. S. U., 1 Noembrie 1923, în *Juris. Rom.*, 2/924.

214) Cas. S. U., 29 Maiu 1924 în *C. Jud.*, 42/924.

215) Cas. S. U., 30 Oct. 1924 în *C. Jud.*, 42/924.

216) Cas. S. U., 27 Sept. 1927 în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 741.

217) A se vedea Cas. S. U., 17 Mai 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 313, prin care se declară valabile legile cu efect retroactiv; Cas. S. U., 22 Noemb. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 97.

Jurisprudența Casației este constantă în acest sens. A se vedea Cas. S. U., 11 Iunie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925 p. 337. In spețele indicate Inalta Curte în secțiuni unite se pronunță asupra constituționalității unei legi cu caracter retroactiv. Legea pentru lichidarea averilor supușilor inamici, prin art. 36 admite dreptul de recurs chiar și împotriva hotărârilor rămase definitive sub imperiul vechii legi.

Secțiile-Unite ale Inaltei Curți stabilesc că aceasta nu vjolează întru nimic principiile de ordin constituțional. Ca o consecință și o dezvoltare a principiului constituțional avem art. I cod. civ. O derogare dela acest articol și dela principiul neretroactivității este admisă de jurisprudență în următoarele cazuri: când noua lege prevede expres retroactivitatea; în cazul legilor interpretative și în cazul legilor penale cari desființează sau micșorează pedepsele prevăzute de legea sub care s'au petrecut faptele și în cazul legilor de procedură. A se vedea în acest sens: Cas. I. 595/912 în *C. Jud.* 74/912; Cas. I. 6/912 în *C. Jud.*, 11/912. Doctrina este de acord cu interpretarea dată de Secțiile-Unite ale Casației. Astfel D. Jêze în „*Cours de Droit Public*” (1924) o spune categoric: „Le Parlement peut très correctement organiser un nouveau régime de recours. Il peut décider que ce régime s'appliquera aux décisions *non encore definitives*. C'est l'évidence. Il le peut aussi pour les décisions definitives. Il ne fait que modifier une situation juridique générale: Le régime des recours en justice. La constatation faite par le juge n'est pas effacée: un des attributs juridique de nature générale et impersonnelle, — l'irrévocabilité, — est effacé pour l'avenir. Or un loi peut toujours très correctement, du point de vue juridique, enlever à une acte son caractère irrevocable. Une loi pourrait organiser, pour les donations déjà faites et irrevocables, de nouveaux cas de revocations, de nouvelles exceptions à la règle de l'irrévocabilité des donations (art. 953, du code civil). Cette loi s'appliquerait sans difficulté à mon avis, aux donations déjà faites avant la loi nouvelle, (p. 93).

Dar D. D. Colin și Capitant în *Cours Élémentaire de droit civil français*,

de închiriere ²¹⁸), art. 3 al. b din legea contenciosului administrativ ²¹⁸, etc.

217. — *Legi declarate neconstituționale.* — Inalta Curte a declarat totuși ca neconstituționale următoarele legi :

a) Legea pensiilor din 31 Ianuarie 1923 ²¹⁸), prin care se suspendă legile de pensii din teritoriile alpine până la alcătuirea noii legi a pensiilor, deoarece contravenia dispozițiilor art. 137 din Constituție, după care legile locale rămân în vigoare până la unificarea legislației ;

b) Legea din 5 August 1924 ²¹⁹), prin care se perfectau înstrăinările de terenuri în loturi mici, făcute după 1 Februarie 1921, ca una ce era în contradicție cu dispozițiile art. 3 al. 1 din legea agrară din 1921.

c) Art. 23 din legea agrară din Basarabia, care ridică dreptul de recurs împotriva deciziilor comisiei centrale de expropriere din Basarabia, pronunțate după promulgarea Consti-

t. I, p. 55 (edit. 1923) luând ca exemplu legea chiriilor din 1918 și legea de executare a contractelor încheiate înainte de război, cărora a trebuit să li se aplice principiul impreviziunii, adaugă apoi : „cette loi a fait de plus echech au principe de nonretroactivité, car elle permet de demander la resolution même, à celui qui a été condamné par une décision de justice passé en force de chose jugée pour celles de ses obligations qu'il n'a pas encore exécutées”.

Și la noi Inalta Curte a declarat constituționale legile de prelungirea contractelor de închiriere și dispozițiile din aceste legi prin care se anulează hotărârile definitive de evacuare, dar neexecutate încă. Justificarea pe care o dă Inalta Curte în ultima sa decizie Cas. S. U., 7 Noembrie 1929 în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 49 este aceasta : „Neputându-se contesta legiuitorului ordinar puterea de a legifera asupra raporturilor dintre proprietari și chiriași, trecând peste convențiunea părților și prelungind contractele de închiriere când chiriașii se găsesc în posesiunea imobilelor, acelaș drept trebuie să-i se recunoască și când proprietarii au obținut hotărâri definitive de evacuare, pe care însă nu le-au executat, pentru motivul că aceste hotărâri nu creiază drepturi noi, ele nu fac decât să constate și să declare drepturile părților cari rezultă din convențiile încheiate între ele”. Justificarea Inaltei Curți se bazează mai mult pe interesul general decât pe principiile consacrate în această materie.

Vezi în acelaș sens pentru legi interpretative Cas. S. U., 14 Februarie 1929 în *Pand. Săpt.*, 1929 p. 362.

218) Cas. S. U. Dec. No. 2 din 2 Iunie 1921, în *Juris. Rom.* 1921, p. 226.

218¹) Cas. S. U., 26 Aprilie 1928 în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 529.

218) Cas. S. U., 19 Noembrie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 673.

219) Cas. S. U., 30 Sept. 1926 în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 793.

tuției, a fost considerat abrogat în baza dispozițiilor art. 103 din Constituție ²²⁰);

d) Art. 3 al. ultim din legea contenciosului administrativ din 1925 a fost declarat neconstituțional, ca unul care exclude de controlul contenciosului administrativ actele administrative de autoritate și gestiune ale Președintelui Camerii și Senatului. Această excludere contravine dispozițiilor art. 107 din Constituție.

Examinând aceste decizii, putem lesne să ne dăm seama că Inalta Curte a procedat cu toată circumspecția necesară delicatei sale misiuni și a îndeplinit cu prisosință chemarea hărăzită de legiuitor ²²¹). Dar acum în urmă Inalta Curte a avut să se pronunțe asupra unor importante chestii de constituționalitate.

218. — Problema Creditului agricol. — Pe baza legii din 5 Aprilie 1873, care autoriză instituirea de societăți funciare de credit rural, se constituie Prima Societate civilă de Credit funciar rural, bazată pe o asociație a proprietarilor, având drept scop să procure proprietarilor împrumuturi ipotecare pe termen lung. Proprietarii asociați garantau solidar plata tuturor titlurilor emise pe baza actelor de împrumut. Legea le garanta în acelaș timp că Statul nu ar autoriza, timp de 10 ani, nici o altă societate de a face operațiuni de asemenea natură. Prin legi ulterioare, din 1888 și 1903 privilegiul exclusivității, dată fiind importanța operațiunilor făcute de această societate, se prelungește treptat. În 1923 se vine cu o nouă lege prin care se autoriză societatea să facă și alt fel de operațiuni, aceasta renunțând în schimb la privilegiul exclusivității ce mai avea până în 1933. O renunțare și dintr'o parte și din alta deci, un acord nou, pe baza legii din 1923, se încheie între Stat și Prima Societate de Credit funciar rural.

220) Cas. S. U., 5 Febr. 1925 în *Pand. Rom.*, 1925, I, 193. În sensul abrogării legilor anterioare Constituției din 1923, care ridicau dreptul de recurs în casare, a se vedea Cas. S. U., 21 Febr. 1929 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 290.

221) Inalta Curte a avut mult de lucru cu chestia de a ști dacă art. 3 din legea contenciosului ad-tiv al. b., prin care se ridică dreptul de recurs sau acțiune în contencios împotriva hotăririlor disciplinare, este în contradicție cu dispozițiile art. 103 și 107 Constituție. Inalta Curte a declarat constituțional acest text, interpretându-l însă de așa natură ca să nu existe nici o contradicție cu Constituția. Vezi această chestie tratată sub capitolul *Recursul în casare*.

La 20 Aug. 1929 Statul face o lege nouă ²¹⁸⁾ prin care restrânge atribuțiile date Primei Societăți de Credit prin legea din 1923, reducându-le din nou la vechile atribuții avute prin legea din 1873. Atribuțiile luate Primei Societăți sunt atribuite nouilor societăți ce se vor crea pe baza acestei legi (art. 39). În acelaș timp se desființează garanția solidară a tuturor proprietarilor asociați pentru scrisurile funciare emise pe bază de împrumuturi. Se aducea deci o atingere drepturilor consacrate prin lege Primei Societăți de Credit funciar rural.

În fața acestei situații, societatea lezată se adresează justiției, cerând înlăturarea legii ca neconstituțională, pe motiv că violează dispozițiile art. 17 din Constituție.

Inalta Curte, în Secții-Unite ²¹⁹⁾, stabilește două principii extrem de importante :

a) sensul art. 17 din Constituție, în ce privește *proprietatea de orice natură*, trebuie să fie înțeles în chip cât mai larg, cuprinzând și drepturile fără existență pur materială „care constituiesc adevărate creațiuni juridice ale științei și progresului dreptului, dar care sunt totuși susceptibile de apropiere” ²²⁰⁾.

b) restrângerea drepturilor de proprietate nu poate echivala cu reglementarea exercițiului dreptului de proprietate, reglementare prevăzută de art. 480 c. civ., căci cu această formă s'ar ajunge la suprimarea dreptului de proprietate.

Aprobăm pe deantregul soluția adusă de Inalta Curte în Secții-Unite, care vine să stabilească o serioasă îndrumare a jurisprudenței, contrară atât de jurisprudența prin care nu se res-

218) Hamangiu — *Codul general*, vol. XVII, p. 1125.

219) Cas. S. U., Dec. No. 22 din 10 Iunie 1930 în *Juris. Rom.*, 1930, p. 261.

220. „Considerând, în adevăr, că art. 17 din Constituție garantează „proprietatea de orice natură”; că prin „proprietatea de orice natură”, în sensul acestui articol, trebuie înțeleasă proprietatea în accepțiunea cea mai largă, cuprinzând nu numai proprietatea pur corporală, mobilă sau imobilă, susceptibilă de o apropiere directă, dar și proprietatea incorporală, din care fac parte drepturile fără existență pur materială, cari constituiesc adevărate creațiuni juridice ale științei și progresului dreptului, dar care sunt totuși susceptibile de apropiere; că aceste drepturi denumite drepturi intelectuale își găsesc concretizarea în proprietatea comercială, industrială, științifică, literară și artistică cunoscute până azi, precum și în drepturile pe care progresele minții omenești și ale științei le-ar fixa în viitor”.

pecta contractele de împrumut ale Statului, cât și de jurisprudența care admite restrângerea dreptului de proprietate sub pretextul exercițiului acestui drept (contractele de închiriere prelungite). Să sperăm că aceste jurisprudențe au fost simple episoade în viața Inaltei Curți și că aceasta a reintrat în vechiul și normalul ei făgaș.

219. — Neconstituționalitatea regulamentelor. — În fața Inaltei Curții, în secții-unite ²²²), a venit chestia de a se ști dacă această Inaltă instanță este competentă să judece recursul de neconstituționalitate, prevăzut de art. 103 din Constituție, îndreptat împotriva unui regulament. În adevăr, recurentul invocă neconstituționalitatea art. 50 din regulamentul legii agrare Vechiul Regat, dat în contradicție cu art. 10 din lege, care, în baza art. 131 din Constituție, a devenit text constituțional. Procurorul general a ridicat incidentul inadmisibilității recursului, pe motiv că Secțiile-Unite ale Inaltei Curți n'au în căderea lor decât cercetarea neconstituționalității legilor, nu și a regulamentelor, a căror legalitate urmează să fie cercetată de instanțele obișnuite. Căci este necontestat că un regulament care depășește textul unei legi, poate fi înlăturat de orice instanță judecătorească.

Incidentul ridicat a fost respins și Inalta Curte s'a declarat competentă să judece constituționalitatea unui regulament pe următoarele două considerații :

a) Dreptul de a controla constituționalitatea legilor „există nu numai când s'a luat o dispoziție neconstituțională de către puterea legiuitoare, în mod direct, ci și când s'ar exercita de altă putere dreptul de a legifera, fie în virtutea unei delegațiuni dată de cea legiuitoare, fie fără delegațiune”.

b) Textul art. 10 din legea agrară „devenind text al Constituției, articolele de regulament înscrise pentru complectarea și dezvoltarea lui, îndeplinesc rolul pe care l'ar îndeplini o lege”.

Motivul întâiu dat de Inalta Curte, dacă ținem socoteală de principiile stricte de logică și interpretare, ar părea criticabil. Se știe că valoarea regulamentului, fie că este dat în baza unei delegații a puterii legiuitoare — nu înțelegem să discutăm aici valoarea acestei delegații — fie că se face din proprie inițiativă, are caracter obligatoriu, ca și legea, întrucât nu contravine

222) Cas. S. U., 9 Febr. 1928, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 505.

legii pe baza căreia este dat, sau, în ipoteza a doua, dacă nu aduce vre-o atingere libertății individuale, cum spune Hauriou. Dar nu aceasta era problema care trebuia discutată, ci aceia de a ști dacă această legiferare specială — regulamentul — poate fi examinat din punct de vedere al controlului instituit de art. 103 din Constituție, de Curtea de Casație în secții-unite. Avem un regulament care, după teoria Inaltei Curți, constituie „o legiferare indirectă”. Acest regulament, deși ar avea putere de lege, ar putea fi înlăturat însă în momentul când ar contraveni legii; această înlăturare s’ar putea face de orice instanță judecătorească, ea constituind un simplu motiv de ilegalitate.

Inalta Curte, în secții-unite, se declară însă competente să examineze constituționalitatea unui regulament, pe motiv că dânsul constituie o legiferare indirectă, făcută în baza unei delegații dată de puterea legiuitoare. Principiul este categoric formulat: „Că a admite contrariul, ar însemna că această garanție constituțională să fie înlăturată numai pentru că o dispoziție legislativă nu este intitulată lege, nu face parte dintr’o lege sau nu este făcută după normele cerute pentru o lege; că, în acest mod s’ar înlesni nesocotirea Constituției și s’ar face aproape fără valoare prerogativa dată Curții de Casație pentru apărarea pactului fundamental al Statului”. Inalta Curte socotește deci că regulamentul care completează o lege pe baza unei delegații dată de puterea legiuitoare, are exact valoarea unei legi și ca atare poate fi supus controlului prevăzut de art. 103 din Constituție. Desigur, chiar dacă s’ar fi pus în discuție principiul *delegata potestas non delegatur*, încă Inalta Curte era în drept să judece constituționalitatea acestui regulament, pentru simplul motiv că acest regulament, prin conținutul său, violează Constituția.

Dar tot din examinarea considerentelor Inaltei Curți se mai desprinde o idee, care merită să fie reținută. Controlul constituționalității legilor, iată un lucru foarte important: democrațiile moderne au înțeles că viața și puterea Constituțiilor moderne este viu amenințată; că o instituție care și-a experimentat un șir de ani normele sale constitutive, se găsește zdruncinată în însăși existența sa, tocmai din cauza acestei experimentări. S’a căutat atunci o soluție, care n’a putut fi găsită decât pe calea lăaturalnică a întăririi textului constituțional, prin intermediul

controlului constituționalității legilor. Toate celelalte mijloace, deși ar fi fost mai eficace poate, ar fi dat rezultate mai îndepărtate. Aceasta-i singura explicație a introducerii, în toate Constituțiile moderne, a acestui control ; așa se explică de ce Franța este pe punctul de a ceda curentului ce s'a format pentru introducerea controlului constituționalității legilor.

Inalta Curte și-a dat seamă de rolul pe care este chemată să-l joace în viața Statului prin acest control. Deciziunea de care ne ocupăm marchează, după părerea noastră, o importantă etapă în ascensiunea pe care o ia acest control în viața noastră constituțională. Curtea de Casație se declară organul suprem, menit să examineze nu numai constituționalitatea legilor, dar orice dispoziții cari, chiar dacă nu sunt intitulate lege, conțin totuși o nesocotire a Constituției. Și dacă în primul considerent citat, această idee apare încă timidă și cu precizări mai puțin sigure — cum era și firesc de altminteri, în considerentul final ideea se desprinde în chip destul de clar : „Considerând că o asemenea interpretare este hotărâtă protivnică textului și spiritului art. 103 și în special scopului urmărit de constituent, care, dintr'o înaltă concepție juridică, a ținut să asigure o apărare eficace contra oricăror dispoziții neconstituționale”.

Acest principiu, astfel stabilit de Inalta Curte, constituie una din cele mai importante etape pe care a străbătut-o jurisprudența noastră, înseamnă însă prima etapă în ținta pe care și-a propus-o de a se apropia de rolul pe care și l-a atribuit Curtea Supremă din Statele-Unite în această materie. Deși, cum am arătat, controlul unui regulament se poate face, din punct de vedere al legalității și deci implicit și al constituționalității, de toate organele de judecată, aceasta nu înseamnă că s'ar putea răpi Inaltei Curți dreptul de a cerceta constituționalitatea unei astfel de măsuri cu caracter legislativ.

Al doilea motiv dat de Inalta Curte este că din moment ce o lege îmbracă caracterul unei legi constituționale, regulamentul care vine să completeze sau să desvolte această lege, are caracterul unei legi și poate fi controlat din punct de vedere al constituționalității, conform art. 103 din Constituție. Socotim că acest al doilea argument nu era necesar, căci nu vedem cum s'ar putea justifica. Legea nu poate fi făcută de puterea executivă, oricare ar fi caracterul regulamentului. A da unui regulament caracter de lege numai fiindcă desvoltă o dispoziție con-

stituțională, ni se pare inadmisibil. Argumentul a fost întrebuințat, desigur, numai pentru a face mai puțin pronunțat importantul pas făcut de jurisprudență.

Dela această decizie, jurisprudența Inaltei Curți s'a abătut din nou, statornicind că Secțiile unite nu pot judeca constituționalitatea unui regulament, deoarece această chestie este dată în competența instanțelor judecătorești ordinare ²²¹).

220. — *Tendențe de viitor.* — Din sumara examinare a jurisprudenței Inaltei Curți, ne putem da seama că în toate cazurile care au venit în desbaterile sale, Inalta Curte s'a arătat întotdeauna preocupată de interesele generale ale țării și a interpretat textul legii în raport cu necesitățile sociale, neaducând aproape nici un fel de împiedicare puterii legiuitoare, tocmai în momentele când, poate, justiția ar trebui să-și spună cuvântul cu mai multă hotărâre. Inceputurile acestei instituții au fost fericite și suntem siguri că Inalta noastră Instanță va ști să mențină totdeauna echilibrul dintre puteri, de așa natură ca acuzația adusă Curții Supreme din Statele-Unite să nu-și poată găsi aplicație la noi.

§ 5. — *Justiția constituțională fundament al regimului democratic.*

SUMAR: 221. *Generalizarea controlului constituționalității legilor.* — 222. *Justiția constituțională, bază a democrației.*

221. — *Generalizarea controlului constituționalității legilor.* — Sistemul acesta, în special al controlului constituționalității legilor de către un organ jurisdicțional, tinde să cucerească azi câmp de aplicație în toate Statele; el apare odată cu instaurarea regimului democratic; este chiar fundamentul care îngăduie regimului democratic să ființeze și să se desvolte.

Astfel, în *Norvegia*, toate tribunalele au dreptul să aprecieze constituționalitatea legilor ²²³). Acest fapt este constatat

221) Cas. S. U., Dec. No. 47 din 3 Iulie 1930 în *Juris. Rom.*, 1930, p. 325.

223) Vezi G. Jèze, *Revue du droit public*, 1912, p. 145.

și prin deciziile Curții Supreme din Cristiana din 3 Iunie 1890 și 2 Februarie 1893.

În *Grecia*, dreptul de control al constituționalității legilor se întâlnește încă dela 1904 în Dec. No. 145 a Primei Camere a Areopagului ²²⁴). Prin art. 5 al noii Constituții din 2 Iunie 1927, problema aceasta este rezolvită expres, în sensul că se dă tuturor tribunalelor dreptul de a înlătura legile contrare Constituției. În adevăr, declarația interpretativă a art. 5 arată categoric că înțelesul adevărat al acestui articol este „că tribunalele sunt obligate să nu aplice legile contrarii Constituției”.

În *China*, prin Constituția din 10 Oct. 1923 ²²⁵), imitată în mare parte după recenta Constituție germană și după cea a Statelor-Unite, întâlnim deasemeni în art. 28 dispoziția că „legile provinciale, contrare legilor Statului, sunt nule”. Conflictul între o lege provincială și una națională va fi rezolvat de Curtea Supremă de Justiție.

E lesne de văzut că această dispoziție e luată după Constituția germană, în prima parte și după cea a Americii, atunci când e vorba de organul însărcinat să rezolve conflictul. Dar și aici, ca și în Germania, întâlnim aceeași lipsă : a controlului constituționalității legilor Statului în raport cu Constituția.

În *Irlanda*, Constituția din 1922, prin art. 65 și 66, organizează un serios control al constituționalității legilor. El este dat în căderea Inaltei Curți, care singură poate examina în primă instanță dacă o lege este contrară Constituției. Împotriva deciziei acestei Inalte Curți se poate face apel la *Curtea Supremă*, care judecă în ultimă instanță. Părțile au însă dreptul să se adreseze în astfel de cazuri și *Consiliului privat* al Regelui.

În *Polonia*, dispoziția art. 81 din Constituția dela 1921, revăzută în 1926 : „Tribunalele nu sunt competente să examineze validitatea legilor regulat publicate” a dat naștere la foarte mari critici și la o campanie întreagă dusă împotriva ei. Congresul juriștilor polonezi dela 1929 a cerut înlăturarea ei și introducerea controlului juridic al constituționalității legilor.

224) Vezi N. Politis, *Revue du droit public*, 1904, p. 111 ; 1905, p. 118.

Vezi și consultația dată în procesul tramvaelor, 1912.

225) James Woo, *Le problème constitutionnel chinois*, Paris, 1925.

În *Mexico* s'a introdus încă dela 1857 prin art. 101 și 102 ale Constituției federale mexicane, procedura *amparo*, pe larg reglementată de legea organică din 1897. Această procedură are de scop să protejeze libertățile individuale și să garanteze funcționarea organelor Statului federal și ale Statelor particulare în limitele și competențele stabilite de Constituție. Această acțiune e dată în căderea judecătorilor federali, cu apel la Curtea Supremă. Autoritatea lucrului judecat este *relativă*. Căile de deschidere ale acțiunii sunt foarte largi ; o simplă amenințare poate da naștere la acțiune ²²⁶).

În *Egipt* deasemeni s'a introdus prin ultima Constituție controlul constituționalității legilor.

Dacă examinăm Constituțiile celorlalte State, găsim pretutindeni introdus acest principiu sau, nu întâlnim nici o dispoziție protivnică lui. În aceste țări el există implicit, rezolvându-se pe calea unui simplu conflict al legilor. Rare sunt țările cari, ca Polonia, au dispoziții exprese de împiedicare a acestui control.

222. — **Justiția constituțională bază a democrației.** — Generalizarea acestui sistem apare ca o adevărată necesitate pretutindeni unde se încearcă realizarea guvernământului democratic. Principiul însăși care stă la baza acestui guvernământ și care pretinde ca toate organele Statului să funcționeze în chip legal, adică în limitele competențelor statornicite de puterea constituantă, cere în mod imperios să i se asigure, să i se garanteze acestei puteri constituante o superioritate, pentruca dânsa să poată priveghea la exercitarea competențelor în limitele trasate. Constituția deci se ridică ca normă superioară de viață, menită să cenzureze funcționarea organelor Statului. Cu ocazia alcătuirii Constituției, pact sau convenție, cetățenii unui Stat au delegat puterile lor, într'o încredere comună, anumitor organe, precizate de dânsii. Nici unul din aceste organe nu trebuie să depășească voința deleganților. Cine va priveghia la exacta respectare a acestui principiu ? Cetățenii însărcinează un corp politic sau de obiceiiu justiția să cenzureze orice abateri dela această regulă. Ideia de legalitate se găsește astfel satisfăcută, și încrederea reciprocă, element fundamental în regimul democratic, găsește o puternică ocrotire. „Democrația organizată este

226) Bernadez, *Le procédure d'amparo au Mexique*, Thèse, Paris, 1914.

aceia în care forma guvernământului *pentru toți* nu este un cuvânt zădarnic. Cei cari dețin puterea nu vor avea drept — sau mai bine *competență* — decât în măsura utilă pentru a servi interesul general. Este necesar pentru ordinea socială de a preciza această competență, aceasta va fi sarcina Constituției”²²⁷). Tocmai acest lucru urmărește să asigure controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, instituție care tinde să pătrundă în toate Constituțiile și să devină cel mai serios apărător al lor. Dar pentruca această instituție să poată să funcționeze în mod efectiv, are nevoie să fie ajutată de un sistem special de revizuire a Constituțiilor.

CAPITOLUL III

Revizuirea Constituției

§ 1. — *Mijloace pentru a asigura o oarecare imutabilitate Constituției.*

SUMAR: 223. *Supremația Constituției tinde la o oarecare imutabilitate.* — 224. *Jurământul de credință Constituției.* — 225. *Declarații solemne de intangibilitate.* — 226. *Necesitatea revizuirii Constituției.*

223. — *Supremația Constituției tinde la o oarecare imutabilitate.* — Când s'a ajuns la sistemul Constituțiilor scrise ca cel mai bun mijloc de garantare a noii organizări sociale, înfăptuite de revoluție, oamenii și-au dat seama de fragilitatea instituțiilor pe care dânsii le creiau și au căutat, prin diferite mijloace artificiale, să le întărească. Grija lor de căpetenie era de a asigura Constituției o supremație față de legile ordinare; ca nu cumva, prin aceste legi, organizarea fundamentală a Statului să poată fi schimbată dela o zi la alta și întreaga lor operă distrusă. În afară de sistemele politice sau juridice, examinate în cap. precedent, ei au înfățișat un sistem întreg de mijloace menite să asigure Constituției o oarecare stabilitate.

224. — **Jurământul de credință Constituției.** — Majoritatea Constituțiilor obligă pe șefii Statelor să-i jure credință. Constituția noastră, în art. 82, obligă pe Rege să jure : „a păzi Constituțiunea...”. Constituția franceză din 3 Sept. 1791 obliga însă pe fiecare cetățean activ să depună următorul jurământ : „Jur de a fi credincios Nației, Legei, Regelui și de a menține din toată puterea mea Constituția Regatului, decretată de Adunarea Națională constituantă în anii 1789, 1790 și 1791”. Formule de natura aceasta se întâlnesc și în Constituția Statelor Unite, Iugo-Slavă, Germană din 1919, art. 42, etc. In art. 3 din legea pentru organizarea Ministerelor din 2 Aug. 1929 Miniștrii sunt obligați, la intrarea în funcție, să depună următorul jurământ : „Jur credință Regelui, jur să respect Constituțiunea și legile țării, să apăr drepturile ei și să păstrez secretele de Stat”.

Jurământul acesta se dă oral și în scris, în fața Regelui, care semnează procesul-verbal. Un asemenea sistem impunea și art. 14 al Constituției franceze din 1852, deputaților aleși ; ei nu puteau exercita mandatul lor decât în urma prestării jurământului. Prin senatul consult din 17 Februarie 1858, jurământul de credință Constituției și Impăratului se cerea numai în scris, ca o simplă formalitate prealabilă pentru a putea candida. Valoarea acestui jurământ este pur morală : oamenii se angajează să respecte Constituția. Dar, cum cu drept cuvânt observă dd. Barthélmy și Duez „acest jurământ n’ar putea să fie interpretat ca o renunțare la puterea de inițiativă în materie constituțională: organul care a depus jurământ n’a putut să-și înlățuiască pentru totdeauna inițiativa sa”¹⁾.

225. — **Declarații solemne de intangibilitate.** — Alături de acest mijloc, s’a recurs la sistemul declarațiilor solemne de imutabilitate a Constituției pentru o anumită perioadă de vreme. Se declară chiar prin Constituție că aceasta, în întregime sau în parte, nu va putea fi modificată, fie pentru o anumită perioadă, fie pentru totdeauna. Astfel, Constituția portugheză din 1911 prevede, prin art. 82 § 2 că forma republicană a Statului nu va putea face niciodată obiectul unei revizuri constituționale. Vechea Constituție norvegiană dela 1814 prevedea că niciodată, printr’o revizuire constituțională, nu se va putea modifica spi-

1) Op. cit., p. 225.

ritul și principiile Constituției. Și dacă se examinează viața tuturor Constituțiilor, constatăm pretutindeni apariția unor astfel de declarații în care se fixează termene de imutabilitate a Constituției. Care este valoarea unor astfel de declarații ? Pot oare ele să oprească curentul de viață, care cere o modificare a Constituției ? Dd. Barthélemy și Duez se întreabă care este valoarea prohibirilor înscrise în unele Constituții, cum e cea română, belgiană și sârbă, de a nu putea fi modificate în timpul Regenței ? Răspunsul nu ni-l dau precis, dar înglobează și acest caz în celelalte declarații de imutabilitate, pe care nu vor să le judece din punct de vedere teoretic, ci din punct de vedere al rezultatelor date. Pentru toate aceste declarații, formulează o singură judecată : „Forța unei Constituții nu este în barierele de hârtie inaugurate de constituanți; ea este în adeziunea popoului și în adaptarea la nevoile momentului” 2).

Dacă această judecată este foarte exactă pentru toate celelalte declarații de imutabilitate constituțională, ea nu este însă exactă pentru prohibiția de modificare a Constituției în timpul Regenței. Este adevărat că generațiile trecute nu pot, prin voința lor, să țarmurească libertatea generațiilor prezente. Constituția trebuie să reprezinte în permanență voința generațiilor prezente. Dar atunci când este vorba de o Constituție de forma *pactului*, alcătuită prin acordul de voință între Rege și Națiune, prohibițiunea de a modifica Constituția în timpul Regenței dobândește o însemnătate specială care n'ar putea fi nesocotită. Rațiunea care a prezidat la edictarea acestei măsuri este de a se garanta un echilibru între cele două puteri față în față, Regele și Națiunea. Numai printr'o violare a regulii de drept, adunarea constituantă ar putea procedea în acest timp la revizuire.

Exemplul acestor declarații de intangibilitate a influențat în ultimul timp și pe legiuitorul nostru. Intr'o serie de legi apare declarația că acestea n'ar putea fi modificate decât pe calea unor legi generale. Astfel, art. 94 din legea pensiilor din 1925 declară că „orice dispoziții s'ar prevede prin diferite legi organice sau speciale, care ar atinge prescripțiunile legii de față, fără modificarea prealabilă și a acestei legi, vor fi considerate

2) Op. cit., p. 227.

nule și neavenite". Deasemeni Statutul funcționarilor publici, prin art. 4 și prin dispozițiile sale finale.

Valoarea acestor declarații este aceea a unor simple desiderate exprimate de legiuitor, care nu pot însă lega voința legiuitorului viitor. Practica legislativă n'a ținut nicio socoteală de dânsese, căci voința unei națiuni nu poate fi legată de voința aceleiași națiuni exprimată de generațiile trecute. Din nefericire, la noi se face un mare abuz de această teorie, abuz ce-l vom examina în titlul următor³⁾.

226. — Necesitatea revizuirii Constituției. — Constituția este exteriorizarea în formule juridice a normelor de viață ale unui popor ; ea este manifestarea însușirilor sufletului unei națiuni. Constituția trebuie să fie în permanență icoana fidelă a acestor însușiri. Viața unui popor evoluează însă în raport cu mediul și cu împrejurările istorice prin care trece ; Constituția trebuie să urmeze deaproape aceste manifestări, căci altfel viața se revoltă împotriva ei. Nimeni n'a susținut imutabilitatea. Rousseau spunea că : „este contra naturii corpului social de a-și impune legi pe care să nu le poată revoca, dar nu este, nici contra naturii, nici contra rațiunii ca el să nu poată revoca aceste legi cu aceiași solemnitate cu care le-a stabilit”⁴⁾. Revizuirea Constituției se impune ca o necesitate imperioasă. „Mișcarea — evoluție sau progres — este legea societăților omenești. O Constituție poate, în cele din urmă, să înceteze de a mai răspunde sen-

3) De o bucată de vreme Secția I-a a *Consiliului Legislativ* a adoptat o teorie, în avizele sale, care, privită după termenii exprimați de consiliu, nu este exactă. Se socotește că o lege generală nu poate fi modificată printr'o lege specială sau parțială, înțelegând prin acest cuvânt o dispoziție singuratecă de lege, strecurată în cine știe ce dispoziții transitorii ale unei legi cu un conținut cu totul diferit sau o lege de un simplu articol, rătăcită prin maldărul de legi votate de Parlament, fără a se ține socoteală de structura generală a noii configurații a legii în urma acestei modificări. De cele mai multe ori se spune în textul legii modificatoare că dispozițiile art. x sau y din legea z se modifică precum urmează. Nimeni, afară de propunătorul legii, nu știe ce conțin articolele ce se modifică. Parlamentul însă votează mereu.

Obiecțiunea Consiliului Legislativ este întemeiată din acest punct de vedere, dar ea n'are fundament juridic. Nu poate servi decât ca un simplu desiderat, ca un simplu sfat, ca un principiu de tehnică legislativă, dar nu ca o dispoziție juridică.

4) *Considérations sur le gouvernement de la Pologne.*

timentului poporului. Generațiile se succed, aducând idei noi. Oricare ar fi autoritatea morților, ea n'ar putea înlănțui pe cei vii. Suveranitatea națională nu este a oamenilor de altă dată, ci a celor de azi. Un popor are un drept imprescriptibil la revizuirea Constituției" 5).

Trebuia totuși găsită o conciliațiune între ideea de durabilitate și stabilitate, caracteristice ale Constituției și între necesitatea revizuirii. Declarațiunile de intangibilitate, cași toate celelalte măsuri de respect al Constituției nu aveau decât valoarea unor norme morale, incompatibile însă cu realitățile vieții. În locul acestora, se acceptă ideea lui Rousseau, a posibilității modificării Constituției, însă nu de legislația ordinară, ci după aceleași norme cu care ea însăși a fost instituită. Se introduc o serie de forme solemne, la început destul de anevoioase, forme variabile după tipul de Constituție. Toate acestea avau un îndoit scop :

1° modificarea Constituției să se înfăptuiască într'o perioadă mai lungă de vreme ;

2° modificarea să se facă în forme solemne, deosebite de a legilor ordinare, cât mai apropiate de modul în care a fost instituită Constituția, pentru a atrage atenția asupra importanței actului.

§ 2. — *Formele de revizuire a Constituției.*

SUMAR : 227. Variabilitatea lor în raport cu felul Constituției. — 1° Revizuirea Constituției-pact. A) România. — 228. Revizuirea Constituției sub regimul din 1866. — 229. Revizuirea poate fi totală? — 230. Rolul nouilor Adunări. — 231. Rolul Regelui în operația revizuirii. — 232. Revizuirea sub regimul Constituției din 1923. — 233. Modificarea legilor votate cu majoritate calificată; B) Jugoslavia. — 234. Procedura reviziunii. — 235. Caracterul acestei revizuirii. — 2° Revizuirea Constituției Convenție; A) Franța. — 236. Inițiativa revizuirii. — 237. Adunarea națională de revizuire. — 238. Puterile Adunării naționale. — 239. Rolul Președintelui Republicii. — B) Statele-Unite. — 240. Modificarea Constituției Statelor. — 241. Revizuirea Constituției federale. — C) Germania. —

5) A. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 119.

242. *Revizuirea Constituției federale.* — D) Polonia. — 243. *Procedura revizuirii.* E) Cehoslovacia. — 244. *Cum se poate face modificarea?* — F) Austria. — 245. *Procedura revizuirii.*

227. — *Variabilitatea formelor în raport cu felul Constituției.* — Formele după care pot fi modificate Constituțiile variază în raport cu felul acestor Constituții. Astfel, *Charta* sau *Statutul* sunt Constituții date de monarh ; ele pot fi revizuite de acesta, fără consimțământul poporului, atunci când monarhul vine să acorde noi drepturi și libertăți. Deși teoreticește are dreptul să restrângă libertățile acordate, în fapt el n'o poate face. Când Statutul dat de monarh a fost supus ratificării populare prin plebiscit, modificarea nu se poate decât tot de monarh, prin ratificarea populară. Aceasta, bineînțeles, numai în cazul când Constituția însăși nu prevede alte forme în care se va face revizuirea ; în acest caz se va urma acele forme. *Statutul lui Cuza* nu conține nici o dispoziție privitoare la modificarea sau revizuirea sa ; el însă putea fi modificat prin orice lege ordinară, în urma acordului dintre Domnitor, Cameră și Corpul ponderator. Statutul n'o spune expres, dar consecința aceasta rezultă din faptul că singur Domnul avea inițiativa legilor și după ce ele erau cenzurate de Corpul ponderator și Domn, din punct de vedere al constituționalității, erau promulgate. Statutul era o Constituție flexibilă ; un control posterior al constituționalității legilor nu exista.

Când este vorba de un *pact*, revizuirea trebuie făcută de acord între Parlament și Rege. Astfel, în Anglia, pactele pot fi modificate printr'o lege ordinară, sancționată de Rege, deoarece Constituția este flexibilă. La noi, în Belgia și Serbia, unde Constituția este rigidă, pactul poate fi modificat prin acordul între Rege și un parlament special, care lucrează cu majoritate și procedură specială, dând acestor legi caracterul de legi constituționale.

Intr'o Constituție de forma *convenției*, dacă ea este rezultatul unei puteri constituante superioare puterii legiuitoare ordinare, modificarea ei nu se poate face decât în aceleași forme în care a fost instituită. Dar cum aceste forme variază dela Stat la Stat și în raport cu tipurile de Constituție, vom examina câteva forme mai importante de revizuire a Constituțiilor — *pact* și *convenție*.

1. — Revizuirea Constituției-Pact.

A). — România.

228. — Revizuirea Constituției sub regimul din 1866. — Odată dreptul de revizuire admis, Constituția din 1866 îl reglementează în aceleași condiții ca și Constituția belgiană. În adevăr, art. 128 din Constituția noastră este traducerea aproape fidelă a art. 131 din Constituția belgiană din 1831. Procedura revizuirii era minuțios și mai sever reglementată decât cea belgiană. Inițiativa declarării revizuirii aparține puterii legiuitoare, adică Regelui și celor două Adunări, Camera și Senatul. Declarația de revizuire se citește de trei ori, din 15 în 15 zile, în ședință publică, în ambele Adunări. După ce dânsule adoptă declarația, sunt de drept dizolvate și se convoacă noi Adunări, în termenul obicinuit prevăzut de art. 95 (cel mai târziu în două luni dela data dizolvării). În Constituția belgiană nu sunt prevăzute cel trei lecturi din 15 în 15 zile; Adunările sunt în drept să ia inițiativa revizuirii, pe care o pot adopta cu majoritate simplă, ca orice rezoluție ordinară; din moment ce votul este înfăptuit, Adunările sunt de drept dizolvate; ele nu și-ar mai putea prelungi funcționarea, căci toate actele săvârșite posterior acestei date sunt considerate nule; decretul regal vine numai să constate faptul dizolvării, care atârnă dela lege și nu dela voința Suveranului și să fixeze data nouilor alegeri. Adunările cele noi proced apoi în acord cu Regele la modificarea punctelor supuse revizuirii. Hotărârile lor se iau în prezența a două treimi din numărul votanților.

Este de observat că, în acest sistem, inițiativa aparține Regelui sau oricăreia din Adunări; inițiativa, pentru a-și produce efecte, trebuie să fie adoptată de ambele Corpuri Legiuitoare, după a treia lectură a punctelor supuse revizuirii. În acest caz Adunările iau o *rezoluțiune*, care trebuie supusă sancțiunii regale, deși Constituția n'o prevede. Prin sancțiune, Regele își dă adeziunea la modificarea Constituției, în ipoteza când inițiativa este a Corpurilor legiuitoare. Din acest moment Adunările sunt dizolvate de drept. Regele s'ar putea opune la revizuirea Constituției în punctele stabilite de Parlament. El ar putea refuza sancțiunea rezoluției votată de Adunări, căci el trebuie

să-și dea adeziunea chiar asupra punctelor ce urmează a fi supuse revizuirii.

Totuși, în cazul unui dezacord, dacă am interpreta literal textul Constituției, am ajunge la o situație imposibilă. În adevăr, Constituția prevede dizolvarea de drept a Adunărilor după ce declarația de revizuire a fost primită de dânsese „După această declarațiune, cetită de trei ori din 15 în 15 zile, în ședință publică și primită de ambele Adunări, acestea sunt dizolvate de drept”. În ipoteza când Regele nu sancționează această declarație, dizolvarea de drept a Parlamentului duce la o situație destul de ciudată. Ea n'are rațiune de a fi decât dacă se prevăd noi alegeri pentru Constituantă. Pentru a înlătura această situație dificilă, textul Constituției trebuie interpretat de așa natură ca sistemul să poată funcționa. În adevăr, prin expresia „primită de ambele Adunări” trebuie să înțelegem că această primire trebuie să se facă cu toate formele legale, adică și cu atestarea Șefului Statului, în calitatea lui de Șef al puterii legislative, că primirea s'a făcut cu toate formele legale. Numai din momentul când se constată, prin sancțiunea regală, primirea rezoluției din partea Adunărilor, operează dizolvarea de plin drept. Cu această interpretare dispăre orice dificultate practică ; în acelaș timp se acordă Regelui posibilitatea de a-și exercita prerogativa sa și cu ocazia stabilirii punctelor supuse revizuirii. Deși Constituția spune că Adunările cele noi proced în acord cu Regele la modificarea punctelor supuse revizuirii, totuși, socotim că acest acord trebuie să existe dela început până la sfârșit, adică și asupra propunerii de revizuire. Este o lege psihologică de a nu mai putea rezista la modificarea unui text supus revizuirii ; mulțimea se așteaptă să-l vadă schimbat ; în orice caz rezistența devine mult mai grea. Ar însemna să se știrbească prerogativa regală și să se forțeze mâna Suveranului, dacă nu i s'ar recunoaște dreptul de a-și da adeziunea chiar cu ocazia stabilirii punctelor de supus revizuirii.

229. — **Revizuirea poate fi totală ?** — Din modul cum se exprimă Constituția, s'ar părea că dânsa nu se referă și nu admite decât revizuirii parțiale. Din întrebuintărea expresiilor „a se supune revizuirii dispozițiilor din Constituție anume arătate” și „modificarea punctelor supuse revizuirii”, reese că nu poate fi vorba decât de o modificare parțială. De această părere este și Errera „Orice revizuire la noi este parțială, pentru că trebuie

să poarte asupra cutărui sau cutărui articol, pe care legiuitorul îl desemnează prin numărul său. Declarații concomitente pot viza oricâte articole vrei ; dar oricât de departe am împinge această latitudine, nu se poate ajunge la sistemul revizuirii totale, căci trebuie îndepărtată ca absurdă ipoteza voturilor simultane asupra tuturor articolelor din Constituție”⁶⁾). La fel se pronunță la noi d. Dissescu⁷⁾.

Socotim că, cu tot textul și cu toată concepția care a stat la baza lui, la data confecționării, nu se poate susține imposibilitatea de modificare totală a Constituției. În adevăr, nici o limită nu se aduce punctelor posibile de supus revizuirii ; revizuirea ar putea să poarte asupra quasi-unanimității articolelor sale ; dacă ar rămâne un singur articol nemodificat, revizuirea ar fi, ca formă, parțială, dar, ca fond, ar fi generală. Să admitem însă că textul acesta, așa cum este redactat, nu se ocupă, în cel mai rău caz, decât de revizuirea parțială ; nu vorbește nimic de revizuirea totală ; însemnează de aici că nu există drept de revizuire totală ? „Tăcerea Constituției în privința revizuirii sale nu trebuie interpretată ca o consacrare de imutabilitate absolută”, spun dd. Barthélemy și Duez⁸⁾), pentru că această imutabilitate este împotriva firii lucrurilor. Dealtminteri, de părerea că se poate face o revizuire totală este la noi d. prof. Paul Negulescu⁹⁾), care aduce în sprijinul acestei susțineri faptul că textul actual al Constituției din 1923, art. 129, a prevăzut posibilitatea de revizuire parțială sau *totală*.

Ceiace s'a urmărit însă de Constituant, ca și de cei cari susțin că revizuirea nu s'ar putea face decât parțial, e ca în toate cazurile când se face revizuire, să se respecte formele prevăzute de Constituție în acest scop. Revizuirea, fie totală, fie parțială, trebuie înfăptuită de organele competente prevăzute de Constituția în vigoare. Nu se poate concepe ca atunci când este vorba de o revizuire totală a Constituției să se suțină, că aceasta nefiind prevăzută, poate fi făcută fără respectul formelor impuse de Constituția în vigoare, cum s'a făcut la noi atât cu Con-

6) *Op. cit.*, p. 21.

7) *Op. cit.*, p. 802.

8) *Op. cit.*, p. 230.

9) *Op. cit.*, p. 478.

stituția din 1866 cât și cu cea din 1923. Acest lucru a voit să înlăture legiuitorul constituant, când a lăsat să se înțeleagă că nu se poate aduce o revizuire totală. Căci dacă am admite că revizuirea totală, nefiind prevăzută, ea se poate face oricum, orice Parlament s'ar putea declara constituant și da o nouă Constituție. În sistemul Constituției dela 1866 prohibirea revizuirii totale trebuie înțeleasă ca o restricție pentru păstrarea tradiției constituționale ; și în acest caz revizuirea trebuie făcută cu aceleași forme.

230. — Rolul nouilor Adunări. — „Nouile Adunări proced în acord cu Regele la modificarea punctelor supuse revizuirii”, declară art. 128 din Constituție. Mai întâiu, din moment ce aceste adunări au dreptul să modifice Constituția, din moment ce au fost alese în acest scop, ele devin Adunări constituante. Au oare aceste Adunări rolul de a aduce la îndeplinire dezideratele exprimate de Adunările ordinare dizolvate de drept? Sau au un drept propriu, pe care-l dețin chiar dela natura lor? Cu alte cuvinte, aceste Adunări constituante, sunt mărginite la rezolvarea numai a acelor puncte stabilite de Adunările ordinare, sau pot aduce orice altă modificare Constituției? După cum am recunoscut dreptul pentru Constituție de a fi modificată în total, tot astfel trebuie să recunoaștem că Adunările constituante au o competență proprie, că activitatea lor nu poate să fie fixată de niște organisme inferioare lor, organe stabilite de puterea constituantă. Aceste organe n'au altă cădere decât să constate necesitatea sezizării puterii constituante ; ele sunt acele care fac apel la dânsa spre a se pune în funcțiune. Puterea constituantă odată pusă în funcțiune, dobândește plenitudinea de competență (vezi și Barth. op. cit. p. 229).

Această opinie nu este împărtășită de publiciștii belgieni. În adevăr, Errera arată că „Camererele noi au o competență constituțională limitată la punctele supuse revizuirii prin voturile anterioare. De aceeași părere e și Orlando, iar la noi dd. Dissescu și P. Negulescu. „În al doilea rând, Camerele de revizuire nu pot să modifice decât anume puncte, numai punctele determinate de Camerele precedente în rezoluțiunea de revizuire. Raționamentul este foarte simplu: poporul a fost chemat, cu ocaziunea nouilor alegeri ca, în vederea acestor modificări, să aleagă. Prin urmare aleșii au acest mandat, să examineze nu-

mai aceste puncte stabilite în programul studiat de Camerele precedente și stabilit prin rezoluțiunea de revizuire" ¹⁰⁾.

Socotim că puterile Adunării Constituante nu pot fi țăr-murite de ale unei Adunări ordinare; aceasta are o singură că-dere, de a seziza adunarea constituantă, a cărei activitate însă nu poate fi precizată de o Adunare de un grad inferior, cum sunt Camerele ordinare. Generațiile trecute nu pot țăr-muri prin vo-ința lor soarta generațiilor prezente.

Care este atunci rațiunea stabilirii punctelor de revizuire ? Este îndoită :

1° se justifică astfel necesitatea sezizării Constituante;

2° formează baza de control a opiniei publice asupra ne-cesității revizuirii.

Soluția aceasta se impune cu atât mai mult cu cât la noi s'a declarat în mod expres că revizuirea poate avea loc și în total. Adunarea constituantă poate prin urmare să facă o Con-stituție nouă ; cum i s'ar putea țăr-muri atunci competența ei de o Adunare ordinară, care poate lua hotărârile numai cu o majo-ritate obișnuită. Dar, spune d. prof. Negulescu, alegerea con-stituantei se face pe baza acestui program ; este o consultare a poporului asupra punctelor supuse revizuirii, este un da sau nu; noua Adunare este obligată să respecte programul pe baza căreia s'a ales. Dar în sistemul nostru parlamentar, mandatul nu este imperativ ; deputatul și senatorul poate vota după cum socotesc; ei nu sunt o simplă mașină care spun da sau nu, după cum actele propuse să se înfăptuiască sunt conforme sau nu cu programul pe baza căruia s'a ales. Adunarea constituantă, votând modificările propuse pentru revizuire, poate găsi și alte puncte care trebuiesc revizuite, spre a fi puse de acord cu nouile modificări. În rezoluția de revizuire nu se prevede și sensul în care vor fi revizuite diferitele articole. Intre partidele politice se va da lupta în jurul ideilor ce va prezida la revizuire. Să admi-tem că partidul care decide revizuirea este un partid conservator, care vrea să păstreze aproape intacte instituțiunile existente ; Constituanta apare însă de nuanță socialistă, făcând modificări radicale instituțiilor constituționale, apare necesitatea de a se aduce modificări și altor articole, neînscrise în rezoluție, pentru

10) *Op. cit.*, p. 478.

a le pune de acord și pe care Adunarea de atunci nu le prevăzuse sau nu crezuse că vor avea nevoie de modificare în urma revizuirii ce va avea loc. Atunci ar însemna că Adunarea constituantă să fie pusă în imposibilitate de a lucra, să trebuiască să se dizolve și să se aleagă o nouă Constituantă ; conflictul s'ar putea repeta la infinit.

Impotriva acestei păreri se dă și un argument de text. Vechiul aliniat al art. 128 spunea că Adunările cele noi, proced în acord cu Regele, la modificarea *punctelor supune revizuirii*. Pentru textul întreg al art. 128, această dispoziție era logică, în parte, deoarece ea nu se ocupa decât de modificări parțiale. Nu prevăzuse procedura în caz de modificare totală a Constituției. Dispoziția aceasta este în raport cu starea de spirit care domnea atunci despre Constituție și are aceeași valoare ca și toate celelalte mijloace morale de menținere a supremației și intangibilității constituționale. Care a fost valoarea atâtor dispoziții din diferitele Constituții prohibând în mod expres revizurea ? Au împiedicat oare opera Adunărilor Constituante ulterioare ? Pot generațiile prezente să impună reguli de conduită generațiilor viitoare ? Constituția trebuie să fie în permanență opera suveranității naționale actuale ; aceasta nu înseamnă că toate instituțiile trebuie schimbate cu fiecare generație, ci numai că ele trebuie să corespundă structurii sufletești a fiecărei generații.

Dispoziția aceasta nu și-ar putea găsi justificare decât într'o Constituție în care s'ar prevedea posibilitatea de amendare de către Adunările ordinare, pe baza unei legi votată cu o majoritate special. În acest caz, incontestabil, nu s'ar putea modifica decât acele dispoziții pe care chiar Constituția însăși le-a delegat puterii legiuitoare ordinare să le modifice, lucrând cu o majoritate calificată. Stabilirea punctelor care pot fi astfel modificate e făcută de Adunarea constituantă ; ea delegă competența ei Adunării ordinare calificate. Plenitudinea de competență aparține primei adunări ; se concepe lesne deci fixarea limitelor în care va lucra Adunarea a doua. Dar nu vedem cum o Adunare ordinară ar putea țărături limitele unei Adunări constituante. Chiar dacă s'ar spune că Adunarea ordinară o face în baza unei delegații dela Constituție, că deci ea îndeplinește un act constituțional, încă nu se poate susține țărmurirea libertății

de a dispune a noii Adunări Constituante ¹¹⁾ cu singura condiție, de a fi de acord cu Regele.

231. — **Rolul Regelui în operația revizuirii.** — Regele, Șeful Statului, trebuie să colaboreze aici cu Parlamentul, de așa natură ca între aceste două instituții să se stabilească un acord. Dacă Adunarea constituțională nu împărtășește punctul de vedere al Regelui, acesta, incontestabil, are dreptul de dizolvare. Noua Adunare, care se va alege, va fi tot adunare constituantă; acelaș lucru trebuie spus și despre o Adunare constituantă care, în termen de patru ani, nu și-a putut termina revizuirea Constituției; mandatul ei odată expirat, noua Adunare aleasă va fi tot constituantă și va continua opera începută de Adunarea dizolvată.

Adeziunea Regelui la modificările înfăptuite de Cameră și Senat, care statuează fiecare în parte, nu trebuie dată într'un mod solemn special, așa cum s'a susținut în Belgia ¹¹⁾ iar la noi de d. Dissescu ¹²⁾. Sancțiunea regală pentru textul votat de Adunările constituante este singura și suficienta adeziune juridică a Regelui la textul votat; el dă și o adeziune morală, prin faptul că jură pe noua Constituție, sancționată și promulgată. Acordul dintre Rege și Parlament se va face în tot tim-

1) L. Duguit — *Op. cit.*, t. IV, p. 541 : „Camerale au specificat în dispozițiunile rezoluțiilor votate articolele asupra cărora trebuie să poarte revizuirea. Adunarea revizionistă este atunci legată de aceste rezoluții? Nu poate dânsa să revizuiască decât articolele vizate în rezoluțiile Camerelor sau, din contra, chiar în această ipoteză, poate face o revizuire totală?

„Nu ezit să răspund că Adunarea nu-i deloc legată de rezoluțiile anterioare ale Camerelor. În adevăr, dacă am stabilit că Congresul, oricâteori este întocmit pentru revizuire, este o Adunare constituantă, e sigur că el este și rămâne chiar și atunci când rezoluțiile Camerelor au specificat punctele asupra cărora trebuie să poarte revizuirea.

„De altă parte, dacă se admite distincția legilor constituționale și a legilor ordinare, pare foarte greu de înțeles cum legiuitorul ordinar poate să limiteze drepturile legiuitorului constituant“.

11) Thonissen, *La constitution belge*, p. 393.

12) Cu ocazia discuției art. 129 și 130 din Constituția dela 1923 d. prof. Dissescu ridică la Senat chestia de a ști dacă este nevoie de un acord între Rege și Parlament și în timpul discuției punctelor de revizuire și al doilea, dacă Regele trebuie să vină personal în fața Adunărilor să-și dea adeziunea, sau aceasta trebuie făcută prin intermediul guvernului. Vezi Al. Lascarov-Moldovanu, *op. cit.*, p. 448 și urm.

pul elaborării, așa cum se face în toate cazurile, prin intermediul guvernului. Căci între preorogativele regale, Regele o are și pe aceea de a putea refuza sancțiunea legilor și deci și a Constituției.

232. — *Revizuirea sub regimul Constituției din 1923.* — Principiile puse de Constituția din 1866, în privința revizuirii, au fost reproduse și în Constituția din 1923, cu unele modificări de procedură. După art. 129 și 130, referitoare la revizuire, inițiativa revizuirii totale sau parțiale aparține Regelui sau oricăreia din Adunările legiuitoare. Fiecare Adunare în parte se rostește asupra propunerii cu majoritatea absolută. După ce necesitatea revizuirii a fost admisă, adică după ce și-a dat și Regele asentimentul său la rezoluțiunea votată de Adunări, acestea aleg din sânul lor o comisiune mixtă, care va propune textele din Constituțiune ce urmează a fi supuse revizuirii. Comisiunea alcătuiește un raport, care se citește în fiecare Adunare, de două ori la interval de 15 zile; în urmă, ambele Adunări, întrunite sub președinția celui mai în vârstă dintre Președinți, în prezența a cel puțin două treimi din totalul membrilor ce le compun și cu majoritate de două treimi, stabilesc punctele de supus revizuirii. Apoi Adunările sunt de drept dizolvate și se va convoca corpul electoral, în termenul stabilit de Constituție.

Diferența de procedură este mult diferită față de Constituția din 1866. Pe când acolo hotărîrea de modificare era luată de fiecare corp în parte, cu majoritatea ordinară, cu singura diferență a trei lecturi consecutive, procedura este acum mult îngreunată, deoarece se cere ca ambele corpuri, lucrând împreună, să hotărască cu o majoritate calificată.

Noua Constituție prevede și o altă inovație față de vechea Constituție, privitor la modul de funcționare al Adunărilor constituante. Ele nu pot delibera dacă cel puțin două treimi a membrilor din cari se compun nu sunt prezenți și nici o schimbare nu se poate adopta dacă nu va întruni cel puțin două treimi din numărul celor prezenți. Vechea Constituție cerea Adunărilor constituante o majoritate obișnuită.

Este de remarcat că noul sistem, pe lângă că este foarte greoiu și caută să asigure posibilitatea de înfăptuire a revizuirii numai guvernului care ar avea mai mult de două treimi din numărul deputaților și senatorilor, este și nelogic. În ade-

văr, când este vorba de aprobarea în principiu a punctelor su-puse revizuirii, Adunările legiuitoare lucrează ca un singur corp întrunit, ca Adunare Națională; când însă este vorba de o operație mult mai importantă, de aprobarea revizuirii însăși. Adunările lucrează în mod separat, având o majoritate calificată. Care este rațiunea? Desigur, nici una. Constituantul în grija lui excesivă de a face aproape imposibilă revizuirea Constituției, a înscris o serie de dispoziții cât mai exigente. Conduc de acest principiu, ar fi trebuit să fie și logic și să admită aceiaș procedură și pentru adoptarea modificării lor.

În schimb art. 130 aduce două precizări, cari formau o-biect de controversă sub imperiul vechii Constituții:

a) Adunările constituante au o durată constituțională obișnuită. Ele funcționează în tot acest timp, în afară de modi-ficarea Constituției, și ca Adunări legiuitoare ordinare. După terminarea revizuirii ele rămân numai Adunări ordinare până în sfârșitul mandatului. În acest sens trebuie înțeleasă dispoziția art. 138 al. 1.

b) Dacă Adunările de revizuire nu-și pot îndeplini mi-siunea în termenul unei legislaturi ordinare, nouile Adunări vor continua opera începută, având acelaș caracter.

233. — **Modificarea legilor votate cu majoritate calificată.** — O altă chestiune care se poate pune 'n practică este aceea de a ști care-i caracterul legilor votate cu majoritate calificată, atunci când acea majoritate este expres cerută de Constituție. Astfel, Constituția noastră din 1923 prevede, atât în art. 17 privitor la nouile exproprieri pentru cauză de utilitate națio-nală, cât și în art. 6 privitor la acordarea drepturilor politice femeilor, posibilitatea înfăptuirii acestor deziderate prin legi votate cu majoritate de două treimi. Se poate oare susține că aceste legi, votate cu o majoritate specială, cerută de Constitu-ție, au devenit prin aceasta legi constituționale și nu pot fi modificate decât în aceleași condiții în care se poate modifica și Constituția? Necontestabil, aceasta nu se poate susține; și legile acestea sunt simple legi ordinare, votate cu o majoritate calificată, cerută anume de constituant, pentruca măsura să fie luată cu mai multă seriozitate. Legiuitorul constituant a so-cotit că în anume materii importante, cum sunt cele indicate mai sus, este bine ca legea ordinară să fie aprobată cu un nu-măr special de voturi, pentru a dobîndi mai multă seriozitate și

pentru a se face cu consimțământul cât mai deplin al Parlamentului. Dar legea rămâne tot lege ordinară, nu se poate susține că devine constituțională, deoarece Constituția noastră e de tip rigid și nu poate fi modificată sau complectată decât în formele prevăzute la art. 129—130.

Aceste legi, votate cu majoritate calificată nu sunt, prin urmare, legi constituționale: ele pot fi modificate sau abrogate ca orice lege ordinară; numai pentru menținerea instituției se cere o majoritate calificată.

B). — Jugoslavia

234. — Procedura revizuirii. — Constituția Jugoslaviei este un pact de tip rigid. Procedura revizuirii este prevăzută de art. 125 și 126. Dreptul de revizuire aparține Adunării naționale, de acord cu Regele. Propunerea de revizuire poate porni fie dela Rege, fie dela Adunarea națională și trebuie să prevadă articolele ce urmează a se modifica sau complecta.

Dacă propunerea pornește dela Rege, ea va fi imediat comunicată Adunării naționale; aceasta va fi imediat dizolvată și o nouă Adunare convocată în termen de maximum patru luni.

Când însă propunerea pornește din partea Adunării naționale, ea trebuie să fie votată ca orice lege, însă cu o majoritate de trei cincimi din numărul legal al deputaților. După adoptare a propunerii, Adunarea națională va fi dizolvată și o nouă Adunare se va convoca în maximum patru luni socotite dela data adoptării propunerii. Prin operația dizolvării și convocării noii Adunări, cari aici nu se îmfăptuiește deplin drept, Regele își dă azeziunea la propunerea de modificare. Noua Adunare națională are să se pronunțe numai asupra punctelor susepuse revizuirii sau adăugirii; Constituția a prevăzut în mod expres acest fapt. Hotărârile acestei Adunări se iau cu majoritatea absolută a numărului total al membrilor săi.

2. — Revizuirea Constituției — Convenție.

235. — Caracterul acestei revizurii. — Această Constituție este rezultatul acordului voințelor generale pentru a adapta o anumită organizație; paza acesteia este dată în căderea șefului Statului, ales, președintele de republică spre exemplu. Modificarea acestei Constituții se poate face în același condițiuni în care a fost instituită. Din moment ce simplul acord al voințelor generale a fost suficient să institue Constituția, tot acest acord poate s'o modifice. Aici, șeful Statului nu intervine ca parte în modificarea Constituției; el nu are să-și dea adevizuirea sa, n'are de cât să constate acordul voințelor generale, exprimat în forma prevăzută anume pentru acest scop, și să ateste acest lucru. El este supus în totul *Convenției* și nu s'ar putea opune la modificarea ei.

Regulele de revizuire a acestui fel de Constituție sunt principial aceleași în toate țările cu regim convențional, ele variază însă dela Stat la Stat, numai în amănuntele procedurale. Vom examina aceste reguli în principalele State care se bucură de atare regim: Franța, Statele Unite, Germania, Austria, Polonia și Cehoslovacia.

A). — Franța

236. — Inițiativa revizurii. — Aparține guvernului sau fiecăruia din cele două Camere : Camera deputaților și Senatul. Propunerile de revizuire adoptate de fiecare din cele două Camere iau denumirea de *rezoluțiuni*. Caracterul lor este diferit de acel al voturilor pe care-l dau unui proiect de lege. Fie că inițiativa pornește dela guvern, fie dela una din cele două Adunări, rezoluția de revizuire trebuie să fie luată de fiecare Cameră, lucrând aparte. Din moment ce această rezoluțiune a fost adoptată, Adunarea Națională se întrunește deplin drept¹³⁾. Diferența între sistemul nostru și cel francez este esențială. La noi, deși Camerele cari au adoptat rezoluțiunea sunt dizol-

13) Vezi L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 535.

vate de drept, totuși Șeful Statului are prerogativa de a convoca Adunarea constituțională, deci implicit și pe aceia de a constata dizolvarea de drept a Camerelor ordinare.

237. — **Adunarea națională de revizuire.** — Această Adunare se compune din contopirea într'un singur corp a celor două Camere ordinare cari au adoptat rezoluția de revizuire. Din momentul adoptării acestei rezoluții, Camerele ordinare se transformă de drept în Adunare Națională, constituind un singur organ, *Congresul*, în care individualitatea fiecărei Adunări dispăre, spre a da naștere unei Adunări cu totul distincte.

Biroul acestei Adunări este format din președintele, vicepreședintele și secretarii Senatului (art. 11 § 2 legea constituțională din 1875). Sediul Adunării nu mai este la Paris, ci la Versailles, potrivit art 3 § 2 legea din 22 Iulie 1879. Măsura aceasta este luată pentru ca Adunarea să fie ferită de eventuala efervescentă la care ar putea da naștere ideia revizuirii.

Pentru ca această adunare să poată lua hotărâri valabile se cere să lucreze cu o majoritate calificată; hotărârile trebuiesc luate cu *majoritatea absolută a membrilor cari compun Adunarea națională* (art. 8 § 3 legea constituit. 1875). Această majoritate trebuie calculată după numărul legal al membrilor cari compun Adunarea, adică nu se poate scade din *quorumul* total numărul deputaților și senatorilor în concediu, nici locurile vacante.

238. — **Puterile Adunării Naționale.** — Adunarea Națională are cele mai întinse puteri; ea singură își poate fixa durata mandatului ei; nu poate fi prorogată nici dizolvată de președintele republicei; poate schimba chiar forma guvernului. Duguit susține că această Adunare are toate drepturile unei Adunări constituante și că poate modifica chiar § 3 al art. 8 din Cont. 1875, introdus la 1884, cu privire la schimbarea formei republicane de guvern, deoarece accest text este opera unei Adunări de revizuire și o altă Adunare, tot de acelaș gen, poate foarte corect să modifice această dispoziție¹⁴⁾. Aci se

14) „...Această dispoziție a fost votată de o Adunare națională de revizuire; că, prin urmare, atâta vreme cât acest text există, Adunarea națională nu poate să schimbe forma guvernului; n'are decât să-l abroge și odată lucrul făcut, va putea în mod foarte constituțional să schimbe forma guvernului”. (L. Duguit, op. cit., t. IV, p. 540).

face simpla aplicațiune a principiului constant în dreptul public, că o instituție creiată cu o anumită formă, poate fi desființată sau modificată tot în aceeași formă.

În privința competenței legislative, există divergență de opinii în Franța. Se susține de asemeni, în special, că Adunarea Națională de revizuire ar fi legată de rezoluțiunea luată de cele două Camere ordinare și că ele n'ar putea să aducă alte modificări Constituției. Părerea aceasta tinde să dispară azi în doctrină, și majoritatea publiciștilor, în frunte cu Duguit¹⁵⁾, Barthélemy și Duez¹⁶⁾, susțin drepturile nelimitate ale Adunării Naționale. — Adunările Naționale au dreptul să voteze, în tot acest timp cât funcționează ca Adunare revizionistă, și legi ordinare, cu singura restricție că trebuie să specifice că aceste legi au caracterul de legi ordinare.

239. — **Rolul Președintelui Republicei.** — Este cu totul diferit de acela al monarhului din regimurile constituționale de tipul pactului. Aici președintele republicei nu face altceva decât să constate hotărârile luate de Adunarea Națională. El nu este parte în această operă de revizuire; are un singur drept acela de a promulga legile constituționale; dar el n'are nici una din celelalte prerogative pe care le-ar putea exercita cu ocazia promulgării legilor ordinare. Astfel, el nu poate uza de termenul de trei zile sau de o lună acordat de Constituție pentru promulgarea legilor ordinare; n'are drept de *veto* suspensiv și nu poate trimite legea constituțională din nou în deliberarea Adunării Naționale. Duguit spune că „el trebuie să promulge legea de revizuire în cel mai scurt timp posibil”.

Cu toată ușurința sistemului cu care se poate modifica o lege constituțională în Franța, totuși modificările aduse dela 1875 Constituției franceze au fost cu totul neînsemnate și puține la număr. Spiritul conservator al poporului francez este o garanție de stabilitate mult mai solidă decât toate formele greoaie cu care legiuitorii vor să apere intangibilitatea Constituției edictate.

15) *Loc. cit.*

16) *Op. cit.*, p. 229.

B). — Statele Unite

240. — **Modificarea Constituției Statelor.** — Atunci când e vorba de revizuirea Constituției în Statele Unite, trebuie să deosebim după cum e vorba de revizuirea Constituției Statelor, sau de revizuirea Constituției federale.

Constituțiile particulare ale Statelor pot fi modificate în două chipuri:

a) când e vorba de o revizuire totală Parlamentul propune instituirea unei *Convenții*. Acceptarea acestei propuneri se face prin *referendum*, cetățenii votând *pro* sau *contra*. Dacă propunerea este primită, convenția se întrunește, redactează și proclamă noua Constituție, pe care o supune din nou aprobării cetățenilor. Aceștia votează: *Constitution* sau *No constitution*.

b) când e vorba de o revizuire parțială, adică numai de modificarea unei dispoziții constituționale, aceasta se face pe cale de amendament, votat de Parlament și ratificat de popor prin *referendum*. Ideia Constituțiilor rigide a făcut ca Statele americane să constituționalizeze o serie întregă de dispoziții, cari, prin natura lor, nu sunt strict constituționale. Se vrea însă să se sustragă anumite materii puterii legiuitorului ordinar; se recurge atunci la sistemul constituționalizării acestor materii pe calea *referendumului*, creindu-se *amendamente* constituționale.

Fie că este vorba de o revizuire totală sau de una parțială, Constituțiile Statelor particulare au avut toate grijă să înscrie dispoziții care să garanteze o superioritate regulilor constituționale față de legile ordinare, consacrand astfel sistemul Constituțiilor rigide.

241. — **Revizuirea Constituției Federale.** — Ideia unei revizuri totale a Constituției federale trebuie înlăturată, spiritul însăși al Constituției interzicând aceasta. În Statele Unite se socotește că dacă s'ar aduce o modificare totală a Constituției din 1787, s'ar aduce o gravă atingere însăși existenței Statului federal.

În schimb, revizuirea parțială, pe cale de amendament, este admisă și a fost practică pe o scară destul de largă; se numără azi peste 20 de amendamente constituționale. Sunt însă anumite materii cari nu pot fi revizuite pe această cale (spre ex. forma Statului federal).

Constituția federală este alcătuită de Convenția federală și notificată de Convențiile celor 9 State din 13. Revizuirea ei nu s'ar putea face decât în aceeași fel în care s'a făcut instituirea. Va fi necesar pentru aceasta ca propunerea de revizuire să pornească din partea *Congresului*, sezizat și acestea de cererea a $\frac{2}{3}$ din Parlamentele diverselor State. Convenția federală propune punctele de modificat, convențiile a $\frac{3}{4}$ din Statele federale ratifică propunerea. Numai astfel se poate modifica Constituția federală. Dar dela aceste principii, practica a adus unele derogări. Astfel, Congresul poate propune modificarea și atunci când $\frac{2}{3}$ din Camere o socotesc necesar. Constituția prevede că ratificarea poate fi dată și de $\frac{3}{4}$ din legislaturile Statelor particulare; rămâne la facultatea Congresului de a cere ca ratificarea amendamentelor propuse să se facă de legislaturile ordinare sau de Convențiile Statelor. Amendamentele votate până acum au fost supuse ratificării legislaturilor ordinare.

Deși regulele după care se poate revizui această Constituție sunt destul de severe, totuși observăm o tendință generală de a se mări competența Congresului federal și de a se micșora puterile de ratificare ale Statelor. Este tendința care apare în mod firesc în Statul federal și-l face să evolueze către Statul unitar.

C). — Germania

242. — Revizuirea Constituției Federale. — În conformitate cu dispozițiile art. 76 din Constituția dela Weimar, aceasta poate fi revizuită pe cale legislativă. Revizuirea se poate face de Parlamentul ordinar, având o majoritate calificată; se cer două treimi din numărul legal al membrilor iar hotărîrea să se ia cu majoritate de două treimi, modificările astfel votate sunt supuse Consiliului Reichului, care hotărăște cu majoritate de două treimi din voturile exprimate.

Inițiativa revizuirii Constituției aparține și poporului, care o poate înlăptui pe cale de *referendum*. În acest caz revizuirea nu poate avea loc de cât dacă referendumul întrunește majoritatea voturilor raportate la numărul total al alegătorilor. În

caz de conflict între Reichstag și Consiliul Reichului, privitor la revizuirea Constituției, președintele Reichului nu va putea publica legea decât după trecerea unui interval de două săptămâni, în care timp consiliul Reichului are dreptul să ceară supunerea legii votate referendumului.

D). — Polonia

243. — **Procedura revizuirii.** — În Polonia se pare că legiuitorul constituant n'a voit să interzică revizuirea totală a Constituției; ba dimpotrivă, ea nu este numai facultativă, ci chiar obligatorie, potrivit dispozițiilor finale ale art. 125: „La fiecare douăzeci și cinci de ani, începând dela votarea prezentei Constituții, Legea constituțională trebuie să fie supusă revizuirii din partea Dietei și Senatului, întrunite în acest scop în Adunarea Națională și statuând cu majoritate ordinară”.

Sistemul acesta al revizuirii la termene fixe prezintă între alte inconveniente și pe acela că întretine o agitație continuă în jurul ideii de revizuire, aducând o mare nesiguranță în Stat.

În afară de aceste revizurii obligatorii, Constituția a prevăzut și posibilitatea revizuirilor facultative înainte și în afară de aceste date fatidice, fixate de dânsa. Dar aici trebuie să facem distincție, după cum este vorba de revizuirile obișnuite ce-ar urma să aibă loc la epocile când s'ar găsi necesar, sau de revizuirea specială pe care Constituția a dat-o în căderea celei de a doua Diete, aleasă pe baza principiilor stabilite în Constituție.

a) Când este vorba de revizuirile obișnuite făcute în afara termenelor de 25 de ani prevăzute de al. final al art. 125, atunci procedura este următoarea: inițiativa revizuirii trebuie luată de unele din cele două corpuri, Dieta sau Senatul, în urma unui vot dat cu două treimi din numărul celor prezenți. Adunările nu pot statua dacă n'au prezenți cel puțin jumătate din numărul legal al deputaților sau senatorilor.

În afară de aceasta se mai cere ca propunerea de revizuire să fie semnată cel puțin de un sfert din numărul legal al deputaților, iar depunerea propunerii trebuie să fie anunțată cu cel puțin 15 zile înainte de a se lua în discuție.

b) constituentul polon a stabilit o altă procedură atunci când e vorba de modificarea sau revizuirea pe care dânsul a dat-o în căderea celei de a doua Diete, aleasă pe baza Constituției din 1921. Este de observat că aici reviziunea este dată numai în căderea Dietei, care va trebui însă să procedeze cu majorități speciale; pentru a putea statua trebuie să fie prezenți cel puțin jumătate din numărul legal al deputaților, iar hotărârea să se ia cu majoritate de trei cincimi din numărul votanților.

Desigur, diferența de procedură se justifică în sistemul polonez numai prin faptul că legiuitorul constituent a înțeles ca Adunările ordinare dela fiecare 25 de ani, lucrând întrunite, să ia caracterul de Adunări naționale, alegătorii știind că la fiecare 25 de ani aleg o Constituantă; surpriza deci este înlăturată aici; alegătorii se așteaptă la modificarea Constituției și vor da votul lor având în vedere această delegație legală. Deaceea condițiile în care pot lucra aceste Adunări naționale sunt mai ușoare decât condițiile cerute pentru modificarea Constituției în afară de aceste epoci. Constituția polonă a fost modificată în 1926 și actualmente (1930) se urmărește o nouă modificare.

E). — Cehoslovacia

244. — Cum se poate face modificarea? — O simplă dispoziție, § 33 se ocupă de această chestie, asimilând amendamentul constituțional cu declarația de războiu. Pentru a se putea aduce o modificare Constituției pe cale de amendament se cere o majoritate de trei cincimii din membrii ambelor Camere. Constituția uită însă să ceară o majoritate minimă de deputați și senatori prezenți în ambele corpuri spre a putea delibera. În lipsă de această dispoziție, rezultă dela sine că ambele corpuri trebuie să lucreze cu majoritatea legală a membrilor lor. Dealtfel, în § următor, când e vorba de punerea sub acuzare a Președintelui Republicei sau membrilor guvernului, Constituția pretinde ca, pentru a putea valabil delibera, Camera deputaților trebuie să aibă două a treia din numărul legal al membrilor, iar hotărârea să se ia cu majoritatea prezenților. Diferența de

procedură se explică poate prin faptul că în cazul revizuirii Constituției, hotărîrea este adoptată de ambele corpuri legislative.

F). — Austria

• 245. — **Procedura revizuirii.** — Pentru votarea legilor constituționale sau numai a dispozițiilor constituționale cuprinse în legile ordinare, Constituția cere, prin art. 44, ca ele să fie votate în prezența a cel puțin jumătate din membrii corpurilor legislative și cu majoritate de două treimi din numărul voturilor exprimate. Ele trebuie desemnate sub numele de „legi constituționale” sau „dispoziții constituționale”.

Când este vorba de o modificare de ansamblu a Constituției federale, după ce se epuizează procedura prevăzută de art. 42 (votul Consiliului Național, executarea dreptului de veto din partea Consiliului general), ea trebuie supusă *referendumului*. Aceiaș măsură trebuie luată și pentru modificările parțiale ale Constituției, cu deosebirea că *referendumul* trebuie cerut în acest caz, de un sfert din membri Consiliului național, sau ai Consiliului general. În Austria deci modificarea Constituției se poate face tot atât de ușor ca și în țările cu Constituție flexibilă.

CAPITOLUL IV

Suspendarea Constituției

§ 1. *Starea de necesitate.*

SUMAR: 246. *Caracterizarea ei.* — 247. *Concepția germană.* — 248. *Concepția anglo-franco-americană.* — 249. *Cum se constată starea de necesitate?* — 250. *Justiția poate examina legalitatea actelor făcute în aceste timpuri?*

246. — **Caracterizarea ei.** — Viața Statului, organizată pe ideia de respect a regulii de drept, este uneori grav atinsă în normala ei funcționare; imperative puternice vin să dovedească că sunt împrejurări politice de așa natură încât cer o în-

lăturare, pentru o anumită perioadă, a garanțiilor moderne constituționale. „Dacă observăm numai dreptul pozitiv, în afară de orice teorie, de orice principiu, de orice prejudiciu pur teoretic, suntem obligați să recunoaștem că totdeauna și pretutindeni a fost admis, fie în doctrină, fie în texte, că regulile constituționale sau legislative trebuie să cedeze în fața necesității superioare a salvării Statului”¹⁾).

Împrejurările politice care pot duce la crearea stării de necesitate sunt de două categorii.

1° *interne*, atunci când este vorba de un conflict puternic între clasele sociale, sau de o gravă turburare lăuntrică.

2° *externe*, atunci când este vorba de un conflict izbucnit între două State și în care singură preponderanță forței poate să hotărască.

Aceste două împrejurări duc în chip firesc la crearea a celei stări de necesitate, în care ideia salvării Statului apare mai presus de ideia de legalitate. Consecința logică a acestei situații este înlăturarea, în parte sau în total, a garanțiilor constituționale și întărirea cât mai mare a puterilor guvernului.

Infățișarea particulară sub care se prezintă starea de necesitate face să varieze gradul în care garanțiile constituționale sunt suspendate. Sunt cazuri în care ideia de salvare a patriei este împinsă atât de departe, încât toate libertățile moderne sunt înlăturate; regula de drept în funcționarea Statului dispăre; acesta nu mai este ținut să observe nici o regulă; funcționează așa după cum o cer interesele și nevoile momentului. „Sunt cazuri în care trebuie pus pentru un moment vâlul pe statuia libertății” spune Montesquieu.

În alte împrejurări însă, suspendarea garanțiilor constituționale se face numai în parte; de obicei ea constă într'o nouă repartitie a competențelor, în diminuarea, până la dispariția totală a atribuțiilor puterii executive. Diferența între primul și al doilea sistem este esențială; pe când în primul sistem regula de drept dispăre ca normă de conducere, Statul nefiind ținut să respecte decât acele reguli pe care le impun necesitățile momentului, în cel de al doilea sistem regula de drept rămâne ca bază de funcționare a Statului; ceiace se înlătură însă

1) Barthélemy, *op. cit.*, p. 235—236.

este ordinea fixată de Constituție pentru funcționarea diferitelor organe ale Statului.

Justificarea suspendării totale sau parțiale a garanțiilor constituționale în timpuri de criză se găsește în faptul că în aceste împrejurări grave prin care trece Statul, funcționarea tuturor organelor sale, potrivit descripțiilor constituționale, poate să-i cauzeze serioase prejudicii și să ducă chiar la desărgarea sa. Sunt momente în viața Statului, în care este nevoie de o forță centrală și unitară, care să salveze Statul din marginea prăpastiei. Parlamentul, cu discuțiile lui neîncetate, cu tergiversările încontinui, poate primejdui ordinea de drept. Guvernul este mai aproape de realitatea faptelor, mai în curent cu nevoile Statului, mai direct informat de curentele ce-l domină. Prin acțiunea sa repede și hotărâtă poate să înlătore dintr'odată pericolul care a doua zi poate fi fatal. O scăpărătură de fulger poate transforma totul în pulbere; guvernul conștient de menirea sa, totdeauna atent la datorie, o poate lesne înlătura, dacă are puteri libere, plenitudinea competenței.

247. — **Concepția germană.** — Sistemul suspendării totale a garanțiilor constituționale își găsește origina și justificarea sa în doctrina germană. Gerber, Jhering, Jellinek, Kohler, Laband, au reluat doctrinele lui Hegel²⁾ și le-au transpus în formule juridice. Pentru acești autori se pune problema *marginelor subordonării puterii de Stat sub lege*. Ei nu vor să recunoască o limitare, o subordonare a puterii Statului. Dacă Statul respectă regula de drept, o face numai din necesitate, pentru că astfel să se facă mai bine ascultat. În momentul când această necesitate nu mai există, Statul nu mai este ținut să respecte regula de drept. Căci, după concepția școalei germane, dreptul este creația Statului și nu poate exista în afară de Stat.

Jhering înlătură complectamente ideea de subordonare a puterii de Stat legii: „Exclusiva domnie a legilor este sinonimă cu renunțarea societății la libera folosință a mâinilor proprii. Cu mâini legale s'ar preda societatea necesității încăpățanate,

2) Hegel spune: „Statul creiază dreptul, el i se supune din interes, prin urmare, nu-i mai este supus când interesul său e contrariu. În adevăr, dreptul nu este decât un mijloc pentru atingerea unui scop, anume salvarea societății; nu mai există deci drept când regula juridică nu trebuie să mai conducă la acest scop: Statul sacrifică acest drept societății”.

stând fără ajutor în fața tuturor situațiilor și pretențiilor vieții, cari n'ar fi prevăzute în lege, sau pentru cari legea s'ar dovedi de insuficientă. De aici naște maxima că puterea de Stat să nu-și restrângă, prin lege, posibilitatea activității spontanee, mai mult decât e neînconjurat de lipsă. Mai bine mai puțin în direcțiunea aceasta, decât mai mult.

„E deșartă credința, că interesul siguranței de drept și al libertății politice ar pretinde cea mai posibilă restângere a puterii de Stat prin lege; această părere se naște din curioasa imaginație, că puterea ar fi un *rău*, care trebuie învins cu posibilă urgență. Dar puterea în realitate e un *bine*, la care însă, ca la orice *bun*, pentru a-i lăsa deschisă posibilitatea folosirii rodnice și vindecătoare, trebuie să se cumpere și posibilitatea abuzului”³⁾.

Și el justifică aceasta tocmai pentru considerația că dreptul nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru atingerea unui scop. Scopul suprem al dreptului este asigurarea condițiilor de viață ale Societății. Dreptul ca și Statul sunt simple mijloace cu ajutorul căruia societatea își poate dura viața. Când viața societății este în pericol, dreptul trebuie să cedeze pasul în fața scopului pentru care este creat, căci el este un singur mijloc pentru garantarea unui scop— existența Societății. El are chiar datoria s'o facă.

Doctrina germană astfel formulată, capătă o înfățișare juridică; de timpuriu Germanii au creat un *Notrecht*, care apare sub forma *ordonanțelor de necesitate* sau *ordonanțe în cazuri de criză*, în toate Constituțiile Statelor germane din perioada 1818—1850. Starea de necesitate avea de scop să desființeze toate îngrădirile puse de Constituție puterii monarhului.

Dispoziția aceasta nu apare în Constituția federală din 1871. Nimeni însă n'a contestat existența acestui *Notrecht* și sub imperiul Constituției din 1871. Ba dimpotrivă, Laband îi constată și justifică existența⁴⁾.

O consacrare practică a acestui drept de necesitate ne-a fost dat s'o aflăm în faimoasa formulă a Cancelarului Beth-

3) Jhering — *Scopul în drept*, p. 271.

4) *Op. cit.*, t. II, p. 386 și urm.

man Holweg cu ocazia invaziunii Belgiei: *Not kennt kein gebot...*

Actuala Constituție germană urmează din acest punct de vedere vechea Constituție din 1871; ea nu prevede posibilitatea suspendării garanțiilor Constituționale. Dar starea de necesitate se ridică deasupra dreptului, înscris în Constituție și impune acestuia postulatele sale. Deși actuala Constituție n-o prevede, starea de necesitate este o realitate superioară Constituției.

248. — **Concepția anglo-franco-americană.** — În sistemul acesta, chiar în timpuri de criză, principiul legalității domnește. Starea de necesitate este o stare trecătoare, care nu poate să dea naștere la creațiuni juridice. În timpul acestei stări organele trebuie să procedeze tot în conformitate cu principiile constituționale sau cu dispozițiile legale. Actele făcute în contradicere cu aceste principii rămân acte ilegale sau inconstituționale; starea de necesitate nu atribuie un caracter legal acestor acte. Actele însă, pe care le-ar săvârși guvernul în aceste timpuri de criză, în disprețul principiilor constituționale sau legale, își găsesc o scuză în fața Parlamentului din cauza împrejurărilor particulare prin care trece Statul; Parlatelele vor ratifica printr'un vot ulterior și vor descărca astfel de răspundere guvernul. Principiul care stă deci la baza acestei concepții este că actele, oricare ar fi împrejurările prin care trece Statul, trebuie să rămână acte legale. Dacă totuși faptele se revoltă împotriva „acestei mari previziuni umane care este Constituția”, această revoltă este o stare trecătoare, justificabilă sau scuzabilă din cauza împrejurărilor particulare, dar nicidecum legală, ca în doctrina germană. În această concepție nu se cunoaște existența unui *Notrecht*.

249. — **Cum se constată starea de necesitate?** — În practică chestiunea este foarte greu de rezolvat; nu se pot stabili cu precizie împrejurările de fapt care pot duce la crearea stării de necesitate. Se obișnuște însă în chip general să se ceară îndeplinirea următoarelor condițiuni: 1° existența unui pericol național; 2° urgența în luarea măsurilor; 3° imposibilitatea de a putea lucra a organelor legale.

Dar chestiunea care se pune este aceia de a ști cine va aprecia existența acestor elemente; cine va putea spune dacă

cu drept cuvânt guvernul s'a găsit în situația de adevărată necesitate pentru a lua măsurile de fapt dictate de împrejurări. Singur Parlamentul are acest drept de apreciere și el o poate face fie la început, atunci când acordă guvernului *pline puteri*, așa cum au făcut-o la începutul războiului Anglia, Italia, Elveția, fie ulterior, după ce starea de necesitate a trecut, când el vine să ratifice actele făcute de guvern și să-l descarce de răspundere.

250. — **Justiția poate examina legalitatea actelor făcute în aceste timpuri?** — Odată starea de necesitate recunoscută în mod legal, incontestabil că actele care iau naștere în acest timp păstrează un caracter de ilegalitate. Acest caracter trebuie să dispară cât mai curând, odată cu starea de necesitate și toate măsurile luate în acest timp trebuiesc supuse ratificării Parlamentului.

Dar în timpul executării acestor măsuri, mai înainte de ratificarea lor, guvernul se poate vedea nevoit să apeleze la concursul justiției pentru a obține executarea lor. În principiu, în concepția modernă a stării de necesitate, justiția nu poate fi chemată să dea concurs unei ilegalități; cu ocazia examinării acestor acte, ea este în drept să le înlăture ca ilegale sau neconstituționale. Guvernul nu are decât să aducă aceste acte la îndeplinire prin mijloacele pe care dânsul le are la dispoziție; el nu poate face justiția complice la aplicarea unei ilegalități, căci ar fi a se atinge însăși fundamentul justiției. Din nefericire însă, în timpul ultimului războiu, justiția n'a ținut socoteală de aceste principii și a dat un larg concurs guvernului în opera sa ilegală. Desigur, ar fi scuzabilă poate această atitudine a justiției dacă ar fi fost vorba numai de acele acte grave, care priveau existența însăși a Statului. În fața maiestății Statului și a pericolului său iminent, justiția însăși se cutremură pe pedestalul ei. Dar greșeala cea mare este că dânsa a dat concurs guvernului în opera sa ileaglă, chiar atunci când era vorba de acte ilegale cu caracter pur personal, făcute nu în vederea interesului general, ci pentru satisfacerea intereselor particulare.

Starea de necesitate dă naștere în practică, prin schimbarea competențelor, la două instituții distincte: *starea de a-sediu și guvernarea prin decrete-legi*.

§ 2. — *Starea de asediu.*

SUMAR : 251. *Origina și evoluția instituției.* — 252. *Caracteristica ei.* — 253. *Instituția stării de asediu.* — 254. *Constituția din 1923.* — 255. *Ridicarea stării de asediu.*

251. — **Origina și evoluția instituției.** — Ideia de stare de asediu ca și expresiunea însăși, sunt legate de vechea structură a Statului, apărat de cetăți întărite. Numai cavalerii din cetate aveau obligația și dreptul de a purta armele; ei singuri apărau Statul, apărând cetățile întărite. În cazul când cetățile erau asediate, populația civilă din afara zidurilor cetății se refugia în cetate, cerând apărare. Comandantul cetății, pentru a putea menține ordinea și a înlătura turburările produse de exodul populației, turburări cari ar putea îngreuna sau primejdui apărarea cetății, își arogă puteri dictatoriale asupra acestei populații civile refugiate. El n'o poate face decât în caz de asediu a cetății, pentru că numai cu această ocazie populația civilă, care trăește pașnică în afara zidurilor, trece în puterea sa, cerându-i sprijin și apărare. Starea aceasta, în care comandantul unei cetăți asediate exercită asupra populației civile refugiată aci pentru apărare, puteri dictatoriale, se numește *stare de asediu*.

Dar transformarea mijloacelor de luptă a făcut să dispară sistemul cetăților întărite și în locul cavalerilor apărători ai cetății, tehnica modernă a înarmat întreaga populație civilă și a pus-o în apărarea Statelor. Evoluția aceasta a operat în aceeași largă măsură și în ce privește concepția stării de asediu. Situația cetății asediate a fost extinsă Statului întreg, sau numai acelei regiuni aflate sub stare de război. Statul întreg devine acum o cetate asediată, apărată însă de întreaga populație civilă, în stare de a purta armele. Rațiunea primă, care instituisese în cetate starea de asediu, dispăre acum. Nu mai există populație civilă refugiată, care prin aglomerarea sa să producă dezordini și să pericliteze operațiile militare. Și aci însă, evoluția a operat. Dacă este adevărat că populația civilă se înarmează spre a apăra Statul, tot atât de adevărat este însă că rămân încă un important număr de cetățeni, cari nu sunt în stare de a purta armele și cari, constrânși de necesitățile războiului sau profitând de lipsa de atenție a autorităților, pre-

ocupate numai de apărarea țării, ar putea da naștere la mișcări care să pericliteze operațiile armatei. Pentru a asigura liniștea în dosul frontului, pentru a face să dispară orice alte preocupări, în afară de acelea ale apărării țării, Statele moderne cunosc și azi regimul stării de asediu.

Evoluția acestei idei a urmat o ascensiune vertiginoasă. Dela cetatea asediată la Statul asediat apropierea s'a făcut repede. Dar, în fața pericolului intern, născut dintr'o revoluție a claselor sociale împotriva guvernanților, s'a înfățișat putința înlăturării acestor neajunsuri și prin instituirea stării de asediu, asemănându-se Statul aflat în stare de revoluție cu Statul aflat sub stare de război. Apropierea aceasta este întrucâtva forțată; ideea de stare de asediu, care n'are nici o legătură cu revoluția internă, este întrebuițată și aici, rațiunea ei fiind pericolul iminent al Statului. Azi putem avea stare de asediu în timp de războiu și în timp de pace.

252. — **Caracteristica ei.** — Regimul stării de asediu se caracterizează prin următoarele dispoziți:

1° o diminuare a competenței autorității executive civile în folosul autorității militare. Separația dintre autoritatea civilă și autoritatea militară dispore aproape complectamente, puterea civilă colaborând cu autoritatea militară și exercitând numai atribuțiile pe care-i le lasă aceasta. Autoritatea militară, prin natura sa, apare mult mai compatibilă cu împrejurările grave prin care trece Statul. Ordinele sale se iau cu repeziciune și se execută prompt; criza de autoritate, rezultată în mod firesc din separația atribuțiilor, dispore.

2° Parte din garanțiile libertății individuale sunt suspendate și autoritatea militară obține dela lege puteri de poliție excepțională. Poate împiedeca ntrunirile, poate face percheziții ziua și noaptea la domiciliul cetățenilor; poate ordona domiciliu forțat, aduna armele și munițiile, suspenda publicațiile.

3° competența puterii judecătorești este și dânsa modificată. Tribunalele militare își lărgesc competența și dobândesc dreptul de a judeca și pe civili pentru crimele și delictetele contra siguranței Statului.

253. — **Instituirea stării de asediu.** — Procedura instituirii stării de asediu variază în raport cu regimul stabilit în fiecare

țară; depinde deasemeni de faptul dacă Parlamentul se găsește în funcțiune, este dizolvat, sau e în afară de sesiune.

La noi, regimul stării de asediu are o foarte defectuoasă organizare. Sub regimul Constituției din 1866, starea de asediu nu avea o consacrare legală. În adevăr art. 127 din Constituție declară: „Constituția nu se poate suspenda nici în total nici în parte”. Textul acesta, reproducând identic textul belgian, a dat naștere în practică la aceleași dificultăți de interpretare. Sensul său este că o suspendare a Constituției nu poate avea loc nici în vremuri normale, nici în vremuri anormale. Soluția adoptată de Inalta noastră Curte că acest text s’ar referi numai la vremurile normale este cu totul nejuridică⁵⁾. Constituția închide într’nsa normele de organizare ale unei societăți pe o perioadă indefinită de viață și nu se poate concepe ca tocmai atunci când țara este în pericol, ea să fie înlăturată. Desigur motive de necesitate națională au îndreptățit Inalta noastră Curte să declare legalitatea stării de asediu⁶⁾. În toate țările

5) Cas. S. I, 15 Febr., 1920 în *Pand. Rom.*, 1922, I, 5: „Considerând că dispozițiunile Constituțiunei, ca ale oricărei alte legi, trebuie interpretate și aplicate ținându-se seamă de intențiunea presupusă a legiuitorului;

„Că este adevărat că puterea legiuitoare se exercită colectiv de către Rege și reprezentațiunea națională, conform art. 32 din Constituție;

„Considerând însă că aceasta presupune starea de pace, starea normală a țării, când adică această reprezentațiune există și poate să-și îndeplinească atribuțiile sale;

„Că însă în timp de rezel, ori când din vreo altă împrejurare extraordinară este cu neputință ca puterea legiuitoare să se exercite cu cele trei ramuri cari o compun ca să facă față trebuințelor urgente care interesează conservarea ori chiar existența țării, în asemenea caz Constituțiunea noastră este adevărat că tace și nu arată ce este de făcut, dar de aci nu se poate deduce în mod serios că interesele supreme ale țării urmează să fi sacrificate”.

Aceiași soluție este admisă și prin decizia Cas. II, No. 252 din 15 Febr. 1921 în *Jurisp. Rom.*, 1921, sp. 237, p. 255.

6) Cas. II, Dec. pen. 220 din 15 Febr. 1921 în *Jurisp. Rom.*, 1921, Sp. 60, p. 65: „Considerând că proclamarea stării de asediu este un act de guvernământ, care, în temeiul art. 5 din legea organică a Curții de Casațiune, nu poate face obiectul cenzurei acestei supreme instanțe; că, oportunitatea acestui act de guvernământ nu poate fi criticată sau blamată decât de organele de control recunoscute de pactul nostru fundamental; că, starea de asediu fiind o măsură de siguranță publică, are de efect de a se suspenda acțiunea legilor civile și a le înlocui cu regimul militar; că, această măsură poate fi generală pentru întreaga țară, sau numai parțială, după natura, însemnătatea, caracterul mișcărilor sau turburărilor

atinse de războiu, ba chiar și în acele care n'aveau decât legături îndepărtate cu dânsul, cum este Elveția, justiția a dat concurs puterii executive, proclamând legalitatea stării de asediu ⁷⁾). Dar aceasta se putea face cel puțin cu respectul principilor elementare de drept. În Belgia, unde Constituția are acelaș text ca și al nostru, s'a admis posibilitatea suspendării ei în timp de război. Astfel, Parlamentul belgian votează la 4 Aug. 1914, când dușmanul îi invadează teritoriul, o lege prin care acordă suveranului puterea de a lua pe cale de decret măsurile urgente necesare pentru eventualitățile războiului. Acelaș lucru se petrece în toate țările care se găseau, fie în războiu, fie în imediata lui vecinătate.

Odată admisă posibilitatea suspendării Constituției și a proclamării stării de asediu, se pune în discuție modalitatea după care această stare de asediu poate fi proclamată. Cine are drept s'o proclame? Parlamentul sau șeful Statului? La noi, înainte de Constituția din 1866, aveam legea stării de asediu din 10 Dec. 1864, copiată în întregime după legea franceză din 9 Aug. 1849, care, cu modificările care i s'au adus prin legea din 3 April 1878 și 5 Aug. 1914 este și azi în vigoare în Franța. Această lege autoriza pe Domnitor să proclame prin decret starea de asediu, atunci când necesitățile o impuneau. Dar această lege fusese abrogată prin Constituția din 1866, care prevedea imposibilitatea suspendării Constituției (art. 127) și în acelaș timp abroga toate dispozițiile contrare Constituției. Supraviețuirea acestei legi era neconstituțională; ea n'ar fi putut reînvia decât printr'o modificare a Constituției ⁸⁾). Totuși, fără a

și proporțiunilor pericolului la care țara este expusă; că, starea de asediu în timp de pace este o ficțiune a stării de războiu reală și împrumută dela aceasta din urmă toate rigorile necesitate de condițiunile și cerințele comandate de rațiunea de stat, de restabilirea liniștei și pedepsirea culpabililor; că ea fiind o lege militară și legile militare fiind lăsate de Constituțiune la discrețiunea legiuitorului ordinar, neconstituționalitatea ce i se atribue este lipsită de fundament".

7) A se vedea o analiză a deciziilor jurisprudențiale în Franța, Belgia și Italia făcută de colegul nostru C. G. Rarincescu — *Decretele-Lege și dreptul de necesitate*, București, 1924.

8) D. prof. Disescu, *op. cit.*, p. 482 susține neconstituționalitatea legii din 1864 față de Constituția din 1866, dar, adaugă D-sa „proclamarea stării de asediu s'ar putea face numai printr'o lege, lucru pe care-l admite în adevăr și codul de justiție militară, atât cel vechiu cât și cel actual (1915)". Nu putem împărtăși

ține socoteală de aceste principii, Parlamentul nostru, atât în timpul războaielor din 1907, cât și în preziua războiului din 1916, votează o lege cu un art. unic prin care autoriza pe Rege să proclame starea de asediu prin decret în cuprinsul legii din 1864⁹⁾. Puterea legiuitoare reînvia astfel legea din 1864 în disprețul dispozițiilor constituționale. Ea întâlnește în această privință concursul justiției, aceia care era chemată să fie tocmai paznica legalității. Justiția, impresionată de necesitatea momentului, prelungește însă multă vreme o stare de ilegalitate, îmbrăcând-o totuși în formule juridice¹⁰⁾.

În sistemul nostru deci proclamarea stării de asediu de Șeful Statului s'a făcut în baza autorizării Parlamentului, autorizare dată în prealabil și în chip general.

254. — Constituția din 1923. — Acum se curmă însă în parte această controversă. Art. 128, după ce reproduce neschimbat vechiul text al art. 127 : „Constituțiunea de față nu poate fi suspendată nici în total nici în parte”, adaugă un al. nou, care vine să justifice jurisprudența Inaltei Curți: „În caz de pericol de Stat se poate prin lege institui starea de asediu generală sau parțială”. Acest text vine să anuleze declarația pe care o face aliniatul prim și este lipsit de cea mai elementară logică. Ideia care stă la baza Constituției exclude posibilitatea suspendării ei ; această suspendare nu se poate concepe decât ca o stare de fapt, nu ca o posibilitate juridică. Era deci inutil să se mai repete al. prim al art. 128 edictat în Belgia la 1831, sub influența evenimentelor de atunci, când Șeful Statului își aroga dreptul de a suspenda Constituția. Era un fel de angajament moral pe care și-l lua șeful Statului de a nu suspenda

păreră eminentului nostru profesor. Starea de asediu nu putea fi declarată prin lege ordinară, ci numai prin modificarea dispoziției constituționale înscrise în art. 127. De această păreră e și d. C. Rarincescu — *op. cit.*, p. 100. Vezi totuși păreră contrară a lui C. Botez în *Dreptul*, 1919, p. 75.

9) A se vedea aceste legi în colecția Hamangiu.

10) În Franța, la început, Consiliul de Stat s'a declarat incompetent să cerceteze dacă decretul date pe baza legilor cari le autorizau sunt conforme sau nu cu aceste legi. Dar în urmă, atât curtea de Casație cât și Consiliul de Stat examinează legalitatea acestor decrete, Curtea de Casație fiind severă în aprecierea ei, iar Consiliul de Stat constatând, dimpotrivă, legalitatea decretelor (C. Et. 28 Fev. 1919). Vezi întreaga evoluție a jurisprudenței în Esmein — *op. cit.*, t. II, p. 99 și urm.

Constituția. Care a fost valoarea acestui angajament este lesne de văzut: când necesitatea s'a impus, textul constituțional a devenit fără nici o valoare ; dealtfel Constituția noastră o declară în mod expres în al. nou al art. 128. Al. 1 al acestui articol nu mai are acum nici o rațiune, nici chiar teoretică. Ori decâteori va fi pericol de Stat Constituția îngăduie suspendarea ei și introducerea stării de asediu. Textul a rămas o singură epavă a trecutului, pe care constituentul ar fi trebuit totuși, cu ocazia întocmirii noii Constituții, să-l facă să dispară ⁹⁾).

Prin ultimul aliniat al art. 128 dobîndește însă valoarea constituțională legea din 1916 care reînviază vechea lege a stării de asediu din 1864 ¹⁰⁾ ? O lege ordinară, cea din 1916, organizase starea de asediu, dar această lege era considerată neconstituțională. Noua Constituție cerând ca starea de asediu să se institue prin lege, se perfecta astfel situația de fapt existentă anterior Constituției din 1923 ?

Ce a voit să înțeleagă legiuitorul prin această dispoziție ? Puterea legiuitoare trebuie să se pronunțe pentru fiecare caz în parte când ar fi vorba de instituirea stării de asediu ; trebuie să se creeze oridecâteori este necesară starea de asediu generală sau parțială, o lege specială, sau este suficient să existe o lege prealabilă care să autorize pe șeful Statului s'o proclame

9) Termenii art. 128 al. 2 sunt foarte vași. Legiuitorul îngăduie suspendarea Constituției fără a prevedea însă vreo limită. Pe baza acestui text starea de asediu poate aduce o suspendare totală a libertăților constituționale.

Ar fi trebuit și la noi să se introducă aceiaș dispoziție cel puțin din Constituția jugoslavă din 1921, care, în art. 127 prevede, în mod foarte logic, nu o declarație de principu că Constituția nu poate fi modificată, ci dispoziția că anumite drepturi individuale pot fi provizoriu suspendate de Adunarea națională. Iată textul: „In caz de războiu sau de mobilizare generală (nu de pericol de Stat, ca în art. 128 al nostru), Adunarea națională poate, printr'o lege specială, să suspende provizoriu, pentru țara întreagă, și în caz de răscoală armată, pentru o parte din țară, drepturile individuale de asociație, de întrunire, de consfătuire, de liberă circulație, inviolabilitatea domiciliului, scrisorile și comunicațiile telegrafice. Deasemeni, vor putea fi aduse restricții libertății presei în regiunea unde se va fi produs răscoala armată”.

10) D. prof. Paul Negulescu în *Tratat de drept administrativ*, vol. I, p. 443, notă, ocupându-se de legitimitatea stării de asediu în baza legii din 1915 sub imperiul Constituției din 1923, ajunge la concluzia că această lege nu mai există căci termenul ei a expirat odată cu încheierea păcii; că pentru a se putea declara starea de asediu este nevoie să se alcătuească o lege nouă.

atunci când ar socoti că este cazul ? Nici lucrările pregătitoare nici desbaterile parlamentare nu ne dau vre-o indicație în această privință. Jurisprudența Inaltei Curți se pare însă că împărtășește ideia că legea poate să autorize pe șeful Statului, în anumite condițiuni, să proclame starea de asediu. În aceste cazuri de pericol grav pentru Stat, suspendarea Constituției devine o măsură legală, ea nu se poate face decât în limitele pe care legea le stabilește ; justiția este chemată să controleze dacă actele făcute în executarea acestei măsuri sunt conforme cu legea sau nu. Totuși, dacă se examinează cu atenție textul constituțional, socotim că rezultă, spre deosebire de jurisprudența Inaltei Curți, că intenția legiuitorului a fost să dea numai în căderea puterii legiuitoare dreptul de a proclama starea de asediu pentru fiecare caz în parte ; proclamarea stării de asediu rămâne un act legislativ, iar nu un act de guvernământ. O singură excepție dela această regulă se poate admite, atunci când Parlamentul este în vacanță sau nu se poate întruni. În acest caz guvernul poate proclama starea de asediu, dar Parlamentul trebuie să se întrunească deîndată și s'o ratifice¹¹⁾.

11) În Franța proclamarea stării de asediu aparține numai Parlamentului: totuși, în cazuri urgente, când Parlamentul n'ar fi în sesiune, Guvernul poate să proclame prin decret starea de asediu, dar Camerele, în acest caz, trebuie să se întrunească cel mai târziu în 2 zile dela această dată; dacă nu sunt convocate, se întrunesc de drept, art. 2 legea 1878. La 1914, cu ocazia declarării războiului, guvernul proclamă prin decretele din 2 Aug. 1914 starea de asediu și ordonă mobilizarea generală. Parlamentul se întrunește imediat și ratifică aceste acte prin legea din 5 Aug.

În ipoteză că Parlamentul este dizolvat, starea de asediu nu poate fi proclamată până la întrunirea noului Parlament. Totuși, numai în caz de războiu din afară, Președintele republicii poate, în urma avizului Consiliului de miniștri, să declare starea de asediu numai în regiunile direct amenințate de inamic, având obligația de a convoca în cel mai scurt timp colegiile electorale și a întruni Camerele (art. 3 legea 1878). În această ipoteză starea de asediu *generală* nu se poate proclama.

În Germania, Constituția din 1919, prin art. 48 acordă Președintelui dreptul de a suspenda drepturile fundamentale proclamate de Constituție. El o poate face oricâteori siguranța și ordinea publică sunt grav amenințate. Președintele Reichului a făcut o largă aplicație a prerogativelor cuprinse în art. 48; pe baza acestui text a obținut dela Reichstag *pline puteri* și chiar în 1919, pe calea decretelor-legi, a pús în aplicare Tratatul dela Versailles; în 1920—1921 a luat toate măsurile pentru tranziția la starea de pace; în 1923 a organizat rezistența pasivă în Ruhr și a luat măsuri pentru împiedecarea catastrofei financiare.

Parlamentul poate, cu această ocazie, sau să creeze o lege întreagă, în care să fixeze competențele autorităților sau să se refere la o lege generală existentă, cum e la noi legea din 1864.

Cu toate că noua Constituție face progres față de vechiul text al art. 127, dând un caracter de legalitate stării de asediu, totuși, dispozițiile art. 128 al. final sunt insuficiente pentru considerația că nu s'a precizat, așa cum a făcut-o Constituantul german în art. 48, care sunt garanțiile și drepturile care pot fi suspendate. A lăsa ca acestea să fie precizate pentru fiecare caz în parte de puterea legiuitoare, este desigur o garanție, dar socotim că dânsa trebuia să fie precizată de Constituție. Sunt anumite limite, cari, oricare ar fi împrejurările, nu pot fi depășite.

Regimul stării de asediu în legea din 1864. — Singurul text de lege privitor la starea de asediu, care, în fapt, este și azi în vigoare, este legea din 1864. Această lege n'a fost votată de Parlament, ci a fost decretată de Domn, în baza art. 18 din Statutul dela 1864. Ea reproduce în întregime legea franceză din 1849, deși la noi nu se găseau introduse libertățile din Franța.

Potrivit acestei legi, starea de asediu poate fi proclamată de Domn, în caz de pericol *iminent* pentru Stat (art. 1 și 2); ridicarea ei se fac tot de Domn (art. 8). Legea impune obligația să se precizeze întinderea aplicării teritoriale (art. 3) în chiar decretul de proclamare. Efectul stării de asediu e de a trece autorității militare puterile autorităților civile pentru păstrarea ordinii: poliția civilă trece în competența comandamentului militar (art. 4). Tribunalele militare își largesc competența și judecă crimele și delictele împotriva siguranței Statului, ordinei publice și Constituțiunii, oricare ar fi calitatea infractorilor (art. 5). Chiar dacă starea de asediu încetează, tribunalele militare continuă a judeca afacerile cu care au fost sezizate (art. 9). Legea acordă prin art. 6 autorității militare dreptul de a face percheziții domiciliare ziua și noaptea, de a stabili domiciliul forțat anumitor persoane, de a ridica armele și munițiile, de a opri întrunirile, de a dispune oprirea circulației pe străzi după o anumită oră, închiderea localurilor, însfârșit, de a lua toate măsurile de siguranță și poliție.

Această lege, în afară de faptul că este prea învechită și nu ține seamă de ameliorările ce s'au adus legii franceze prin

legea din 1878, nu mai are o situație legală în sistemul nostru constituțional. Când o lege nouă ar proclama starea de asediu, va trebui să fixeze și condițiile în care se va exercita.

255. — Ridicarea stării de asediu. — Aci trebuie să distingem două ipoteze :

a) când Parlamentul a fixat el însuși durata ;

b) când Parlamentul nu fixează un termen.

În prima ipoteză, când Parlamentul a fixat dela început, cu ocazia votării legii de instituire, durata stării de asediu, ea este ridicată deplin drept, fără nici un fel de intervenție din partea puterii legiuitoare, la împlinirea termenului fixat de legea de autorizare. Constatarea că s'a împlinit termenul prevăzut de legea de instituire se poate face de oricine, de guvern, de Parlament, sau de justiție, în ipoteza când organele puterii executive n'ar voi să respecte acest termen. Organele normale ale Statului își reiau deplin drept competența lor ; cetățenii pot să se adreseze contenciosului administrativ spre a cere înlăturarea oricărui act dat de organele a căror competență a încetat. Deasemeni, justiția va fi în drept să anuleze toate măsurile luate de organele a căror competență a expirat ¹²⁾.

12) Cu toate că aceste principii sunt netăgăduite, totuși Inalta noastră Curte, S. II, prin Dec. 3135 din 5 Dec. 1924, *Pand. Rom.*, 1925, I, 44, face o totală abatere dela dânsese. În adevăr, în baza legii din 14 Aug. 1916, care dispune că: „în actualele împrejurări excepționale și până la restabilirea păcii europene, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal, în cuprinsul legii din 10 Dec. 1864”, puterea executivă a venit prin D. R. No. 2798 din 14 Aug. 1916 să proclame starea de asediu generală, repetată apoi prin decretul 1626 din 1 Iulie 1918, pentru întreg teritoriul rezultat din unire (Basarabia). Urmează apoi o serie de decrete: No. 4229 din 3 Oct. 1919, No. 113 din 13 Ian. 1920 suspendă starea de asediu în Vevhiul Regal afară de Dobrogea; No. 4209 din 21 Oct. 1920 reînființează starea de asediu în raza cetății București; No. 853 din 31 Martie 1921, No. 502 din 31 Ian. 1922, etc. Prin Decretul din 1 Iulie 1918 se stabilea (art. final) că atunci când se va crede liniștea destul de stabilită, starea de asediu va putea fi ridicată prin decret-regal, fără a se putea trece peste termenul prevăzut de legea din 1916. Este deasemeni interesant de remarcat că prin decretul No. 879 din 18 Martie 1921, armata noastră trece pe picior de pace, la 1 Aprilie 1921. Cu toate acestea Inalta Curte mai constată, la 5 Dec. 1924, deși tratatele de pace se încheiaseră de mult și ostilitățile încetaseră, că starea de asediu mai este în vigoare, pentru următoarele considerații :

a) n'a intervenit un decret nou care să ridice starea de asediu ;

b) deși s'au încheiat tratatele de pace și n parte au și fost ratificate, totuși,

În ipoteza când Parlamentul nu fixează nici un termen înăuntrul căruia are să se aplice starea de asediu, atunci tot Parlamentului îi incumbă dreptul de a ridica prin lege starea de asediu.

Dacă, în acest interval, se constată că liniștea s'a restabilit, dar Parlamentul este dizolvat, ridicarea stării de asediu se poate face de guvern, prin decret-regal; este nu numai un drept, dar o datorie a guvernului să facă să înceteze, cu un moment mai curând, starea de ilegalitate și să redea organelor autorizate de Constituție competența lor legală. În urmă, această măsură va trebui supusă ratificării Parlamentului.

Legea din 1916, care autoriză proclamarea stării de asediu, este o lege cu caracter politic și data încetării ei depinde de un eveniment de ordin internațional și politic, restabilirea păcii europene; constatarea acestui fapt aparține puterii legislative.

c) noua Constituție, prin art. 128 al. final, aduce o consfințire a legii din 1916, iar nu o abrogare a sa.

Această părere a Inaltei Curți este aprobată de d. Eugen P. Bănescu, pe atunci procuror general la Inalta Curte (*Pand. Rom.*, 1925, I, pp. 46—48) și 'n parte și de d. prof. A. Teodorescu (*Pand. Rom.*, 1925, I, pp. 69—72). D. Prof. A. Teodorescu, deși aprobă soluția dată, nu poate aproba însă declarația din considerentele Inaltei Curți, că o lege cu termen nu încetează deplin drept la expirarea termenului, ci trebuie să vină tot puterea legiuitoare să constate că termenul a expirat.

În al doilea rând, D-sa aprobă soluția Inaltei Curți prin care se interzice organelor militare dreptul de a crea noi infracțiuni și a aplica prin analogie, pedepse corespunzătoare.

Decizia aceasta a fost adnotată și de d. prof. C. G. Rarincescu (*Pand. Rom.*, 1925, I, 141) care critică soluția Inaltei Curți în privința termenului și a existenței legale a legii din 1916. Pentru analogie cu dispozițiile legii noastre relative la termen, D-sa citează art. 1 § 3 legea franceză pentru starea de asediu 1878. Interpretarea acestui text nu dă naștere la nici o dificultate. Legea fixează timpul duratei sale. „La expirarea acestui termen starea de asediu încetează deplin drept, afară de cazul când o lege nouă îi prelungește efectele”. (J. Barthélemy — *Le droit public pendant la guerre* în *Revue du droit public*, 1915, p. 151). Singură justiția ste chemată să verifice dacă acest termen s'a împlinit (G. Jèze — *Revue du droit public*, 1915, pp. 94 și 149). Vezi în legătură cu starea de asediu și Dec. Cas. II, No. 2817 din 5 Iulie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1926, No. 34.

§ 3. — *Guvernarea prin decrete-legi.*

SUMAR : 256. *Caracteristica decretului-lege.* — 257. *Origina decretului-lege.*

256. — *Caracteristica decretului-lege.* — A doua instituție care apare în epoci grele pentru viața Statelor, atunci când funcționarea normală a organelor sale este imposibilă, este guvernarea prin decrete-legi sau mai curând prin *regulamente-legi*. Aceste decrete-legi sunt deciziuni ale puterii executive, luate pe cale generală și impersonală, având însă putere de lege. Apariția decretului-lege nu se poate justifica decât în epocile turburi, când Parlamentul nu se poate întruni, când ne găsim în fața unui războiu intern sau extern și când, până la întrunirea Parlamentului sau până ce dânsul, în urma discuțiilor, va vota măsura necesară, ordinea publică ar putea fi periclitată. În organizarea Statului există un principiu fundamental, acela al continuității funcționării serviciilor publice. Statul nu-și justifică rațiunea sa de a fi dacă la un moment dat funcționarea serviciilor publice ar fi întreruptă. Pentru a preîntâmpina acest grav neajuns în viața Statului, în epocile sale de criză, când Parlamentul ar fi în imposibilitate să se întrunească imediat, sau când sistemul lui de legiferare, cu discuții interminabile, ar putea periclita existența întregului organism, când necesitatea cere hotărâri rezeși și unitare, singurele repute capabile de a stăvilii răul și a împiedica dezastrul, s'a conceput legiferarea pe calea decretului-lege.

Exemple de asemenea natură ne oferă Belgia, în urma evenimentelor din 1914, când teritoriul ei fiind ocupat de dușman și Parlamentul neputându-se întruni, Regele, ca șef al Puterii legiuitoare, își arogă singur dreptul de a legifera, tocmai pentru a face față necesităților vitale ale Statului și a menține funcționarea neîntreruptă a serviciilor publice. În aceste vremuri anormale separația puterilor nu mai este cu puțință ; apare *confuziunea puterilor*.

Caracteristica decretului-lege este:

a) puterea reglementară a șefului Statului își mărește enorm competența și-și arogă toate domeniile rezervate puterii legislative. Când puterea reglementară se va exercita în domeniul rezervat puterii legislative, ea va lua denumirea de decret-

lege sau *regulament-lege*, spre deosebire de decretul simplu, prin care se promulgă un regulament. Vom avea deci două feluri de regulamente: un regulament având putere de lege — decretul-lege și un regulament obișnuit, care va juca pe lângă decretul-lege acelaș rol pe care-l joacă pe lângă o lege. Decretul-lege deși apare în formă regulamentară și emană numai dela puterea executivă, are totuși valoare de lege.

a) Decretul-lege poate modifica sau abroga legile anterioare votate de Parlament, căci față de aceste legi are exact putere de lege. S'a mers și mai departe și s'a modificat chiar Constituția pe calea decretului-lege. Astfel, la noi, s'a acordat drept de vot unor anumite categorii de cetățeni, pe calea decretului-lege. Desigur decretul-lege fiind un act arbitrar, o măsură de fapt, pe care o ia guvernul sub rezerva ratificării Parlamentului, el poate modifica chiar Constituția, urmând ca după întrunirea Parlamentului, acesta să ratifice modificările înfăptuite, în condițiile prescrise de Constituție. In caz contrar, toate aceste dispoziții rămân fără valoare, devin inexistente; măsurile luate pe baza lor și situațiile create dobândesc caracterul unor situații de fapt, aplicându-li-se regulile acestora.

c) Decretele-lege îmbracă caracterul actelor de guvernământ; ele nu pot fi supuse controlului justiției din punct de vedere al legalității sau constituționalității lor; unui singur control numai pot fi supuse: dacă autoritatea care le-a dat nu era competentă sau nu sunt date în forma în care autoritatea competentă poate lucra valabil¹³).

257. — **Origina decretului-lege.** — Apariția decreului-lege în Statele cu regim parlamentar constituie un anacronism. Este o încercare de reîntoarcere la regimul dictatorial dinainte de Revoluția franceză, justificată numai prin starea de necesitate prin care trec Statele. Apariția acestei instituții are loc în An-

13) „In asemenea condițiuni, aceste decrete-lege sunt ca și actele de guvernământ, supuse la anumite norme juridice; ele nu pot să fie opera arbitrară a puteri executive. Prin faptul că există o criză nu înseamnă că starea de legalitate a încetat, înseamnă numai că, pe timpul cât va dura criza, unele dispoziții constituționale nu pot fi executate, dar încolo starea de legalitate continuă să existe și deci tribunalele vor face aplicațiunea legii, fiind seamă de împrejurări”. (P. Negulescu — *Drept ad-tiv*, p. 498).

glia, care introdusese un regim parlamentar pronunțat cu mult înainte de Revoluția franceză. În Anglia, Regele era obligat să dizolve Parlamentul din cauză că acesta, sistematic, îi refuza creditele necesare. Noul Parlament se arată tot atât de ostil Regelui, care refuză să-l convoace timp de 7 ani (1614—1621). În tot acest timp Regele guvernează pe cale de decrete, prin așa zisele proclamații. Mai târziu, în secolul al XIX, *Habeas corpus* din 1679, considerată ca lege fundamentală a drepturilor și libertăților individuale, este suspendată prin legea din 12 Iulie 1882, impusă de rebeliunea irlandeză și legea marțială, echivalentă, în oarecare măsură cu starea de asediu, este proclamată în Irlanda¹⁴).

Sistemul englez trece pe continent. Pentru prima dată, în Franța, se uzează, după Revoluție, de decrete-legi, la 2 Februarie 1859, prin decretul-lege privitor la alegerea deputaților copului legislativ. Exemplul se întinde cu repeziciune în toate țările. Bismarck, în lupta pe care o duce pentru hegemonia Prusiei și în tendința pe care o are de a constitui unitatea Imperiului german, nesocotește complectamente existența Parlamentului și guvernează prin decrete, având autoritate de legi.

În Italia, unde Constituția este flexibilă și dă posibilitate Parlamentului de a conferi guvernului cele mai depline puteri, avem legile din 1 Aug. 1848, 26 Aprilie 1859, 1 Mai 1866, etc. prin care s'a acordat guvernului dreptul de a legifera pe calea decretelor-legi.

§ 4. — *Decretul-lege în timpul ultimului războiu.*

SUMAR: 258. Franța. — 259. Decretele-legi din 1924 și 1926. — 260. Reformele înfăptuite în Franța prin decret în 1926. — 261. Decretul lege în Anglia și Italia. — 262. Decretul lege în Statele-Unite și Elveția. — 263. Regimul decretelor-legi la noi. — 264. Ratificarea decretelor-legi.

258. — Franța. — Pentru prima dată Europa se găsea în fața unui conflict atât de grav și de sângeros ca cel din

14) Dicey *op. cit.* (p. 252). Diferența între legea marțială din Anglia și starea de asediu din restul continentului este destul de pronunțată. Deosebirea aceasta este foarte bine descrisă de Dicey *op. cit.*, pp. 253—254.

1914. Necesitatea suspendării Constituției și guvernării pe calea decretelor-lege apare indiscutabilă; Anglia însăși, atât de refractară oricăror măsuri de restrângere a drepturilor cetățenești, nu stă la îndoială să asigure guvernului unitatea de direcție și autoritatea de care avea nevoie.

Am văzut că în Franța starea de asediu și declarația de războiu se fac prin decret, ratificat imediat de Parlament. În 1916, guvernul Briand depune în Parlament un proiect de lege prin care se acorda guvernului *pleins pouvoirs*, în special în ceea ce privește apărarea națională și aprovizionarea. Guvernul putea lua orice măsuri necesare sau să deroge dela legile în vigoare pe cale de decret. Proiectul însă este respins; la obiecțiunea că Parlamentul lucrează încet și că s'ar periclita astfel apărarea națională, s'a răspuns că Parlamentul apreciază greutățile Statului și nevoia rapidității, dovadă că la 4 Aug. 1914 s'au votat numai în câteva ore zeci de legi urgente cerute de guvern.

Și în Franța însă, prin diferite legi speciale sa acordat guvernului dreptul de a uza de decrete. Astfel, prin legea din 5 Aug. 1914 se dispune că „în timpul ostilităților guvernul este autorizat să ia, în interesul general, prin decret dat în Consiliul de miniștri, toate măsurile necesare pentru a înlesni executarea sau pentru a suspenda efectele obligațiilor comerciale sau civile”. Pe baza acestei legi s'au și dat două decrete din 27 Sept. 1914 și 14 Sept. 1915 prin care s'au suspendat toate acțiunile pentru plata operațiilor de bursă anterioare datei de 4 Aug. 1914, plătindu-se însă o dobândă de 5 și apoi de 6% ¹⁵⁾.

Dar, ceva mai târziu, la 10 Feb. 1918, se votează o lege prin care se dă guvernului dreptul de a proceda pe cale de decrete „în timpul războiului și în cele șase luni care vor urma după terminarea ostilităților” spre a lua toate măsurile necesare pentru aprovizionarea națională: legea însăși precizează limitele de autorizare și pedepsele pe care le va putea stabili regulamentul, având forță de lege.

Războiul odată terminat, s'a crezut că sistemul decretelor-legi va dispărea, mai ales în Franța, unde Constituția rigidă nu îngăduie decât Parlamentului dreptul de legiferare, iar delega-

15) Vezi A. Esmein — *op. cit.*, t. II, p. 106.

rea competențelor este imposibilă. Și totuși, mai ales în Franța, intervin după războiu, decrete-legi mult mai numeroase decât în timpul războiului. Astfel, prin art. 106 al legii financiare din 30 Iunie 1923, se dă în căderea guvernului dreptul de a suspenda legile din 1918, 1921 și 1922 prohibând exportul capitalurilor și al valorilor mobiliare. Dar și această lege dă numai o competență limitată guvernului.

259. — **Decretele-legi din 1924 și 1926.** — Sunt, dimpotrivă, date în baza unor legi cu caracter general, care dă în căderea guvernului dreptul de a proceda nu la anumite măsuri specificate chiar prin lege, ci la o serie de reforme necesare pentru a asigura echilibrul bugetar și a reorganiza administrația în vederea economiilor ¹⁶⁾.

Art. 1 al legii din 22 Martie 1924 decide, în vederea reducerii cu un miliard a cheltuelilor Statului că „Guvernul este autorizat, timp de patru luni care vor urma după promulgarea acestei legi, să procedă, prin decrete date cu avizul Consiliului de Stat, aprobate de Consiliul de miniștri, la toate reformele și simplificările administrative, care vor atrage realizarea acestor economii. Când măsurile astfel luate vor fi necesitate modificarea legilor în vigoare, decretele vor fi supuse sancțiunii legislative în termen de șase luni”. Și acelaș lucru se hotărăște, din cauza acelorași necesități, și prin legea din 3 Aug. 1926 ¹⁷⁾.

Franța, care în timpul războiului uzase atât de puțin de decrete-legi și refuzase în 1916 să acorde guvernului *pleins pouvoirs*, se vede obligată la atâția ani după încheerea păcii.

16) D. H. Nézard, adnotatorul operei lui A. Esmein, vol. II, p. 112, nota 68 arată că expresia de decret-lege este inexactă din punct de vedere tehnic. „Ea nu trebuie să se aplice decît măsurilor generale luate în materie legislativă de un guvern de fapt, după o revoluție triumfătoare, fără o autorizare prealabilă a Parlamentului. În speța noastră e vorba din contră, de decrete regulamentare, date în materii legislative, dar în virtutea unei invitații sau a unei autorizații prealabile a Parlamentului regulat consultat”.

17) „Guvernul este autorizat să procedă prin decrete, până la 31 Dec. 1926, la toate suprimările sau contopirile de funcțiuni, stabilimente sau servicii. Când aceste măsuri vor necesita fie modificări în organizație, formalități sau proceduri fixate de lege, fie anulări sau transferări de credite, vor trebui să fie supuse ratificării Camerelor într'un termen de trei luni” (art. 1). Un proiect de natura aceasta fusese depus la 9 Iulie 1926 de guvernul Briand-Caillaux, dar n'a fost primit.

să recurgă la sistemul decretelor-legi pentru a se salva din dezastrul financiar care o amenința. Hauriou constată cu drept cuvânt că în istoria politică a națiunilor sunt momente când necesitatea unei situații de fapt, a unei dictaturi, se impune ca un mijloc de salvare a Țării și de întărire a instituțiilor ei constituționale. „Istoria politică arată că scurtele perioade de dictatură care au însoțit schimbările de regim au fost întrebuițate de guvernele provizorii puțin a lichida, pe calea decretului, reforme de mult și zădarnic așteptate. Astfel, s'a îngăduit numeroase reforme administrative în timpul perioadei dictatoriale ale primelor luni ale anului 1852; astfel, la 4 Sept. 1870, s'a pronunțat, prin decret, abrogarea art. 75 din Constituția anului VIII, care subordona autorizării prealabile a Consiliului de Stat urmărirea contra funcționarilor, reformă reclamată de cincizeci de ani”.

„S'a ajuns să se observe că se puteau înlătura perioadele de dictatură politică întrebuițând sistemul legislației prin decret și acest lucru s'a întâmplat în ziua când a încetât să se mai strige după dictatură în fața propunerilor de felul acesta”¹⁸⁾.

Decretul-lege este considerat în Franța ca ultimul mijloc prin care se poate îndrepta situația nenorocită a unei țări. Totuși, existența lui a dat naștere la ample discuții asupra faptului de a ști dacă Constituția rigidă franceză permite legiferarea prin decret¹⁹⁾.

18) M. Hauriou, *Droit const.*, p. 454.

19) O bogată literatură apare în jurul acestei probleme. Vezi J. Devaux — *Le régime des décrets* — Rousseau, 1927; Roger Bonnard — *Les décrets-lois du Ministère Poincaré*, Paris, 1927, extrait de la *Revue du droit public*. H. Berthélemy — *Les réformes administratives de 1926*, Paris, Rousseau, 1927; H. Nézard, în *Eléments de droit Constitutionnel*, de A. Esmein, t. II, ed. 1928, p. 88—116. J. Barthélemy — *Le droit public en temps de guerre* în *Rev. du droit public*, 1915, p. 134 și urm., 310 și urm., 544 și urm., 1916, p. 73 și urm., 552 și urm. *Le gouvernement législateur*, în *Revue politique et parlementaire*, 1917, p. 5; Rolland — *Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre*, *ibid*, 1915, p. 106 și urm., 266 și urm., 500 și urm. Duguit — *Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au Gouvernement par le législateur* în *Revue dr. public*, 1924, p. 313; Rolland — *Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois* în *Rev. dr. public*, 1924, p. 42 și urm. G. Jéze — *Principes généraux du droit administratif*; Laborde-Lacoste — *De la ratification par le Parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant des sanctions pénales* în *Rev. dr. public*, 1926, p. 390 și urm.

În justificarea constituționalității acestor decrete-lege, a căror necesitate a fost aproape de toată lumea recunoscută, atât de oamenii politici cât și de doctrinări, s'au emis două teorii:

a) prima teorie susține că aceste decrete-legi își trag existența lor legală în baza unei delegațiuni pe care o dă guvernului puterea legislativă; ele încetează astfel de a mai fi acte administrative, supuse ratificării Parlamentului, ci devin, chiar dela început, din cauza acestei delegații, adevărate legi. Cu chipul acesta se înlătură toate dificultățile ce-ar putea surveni din neratificarea decretelor de Parlament sau din refuzul guvernului de a le supune ratificării; instabilitatea administrativă, fruct al concepției că decretele sunt acte administrative ce trebuiesc supuse ratificării Parlamentului, dispăre.

b) a doua concepție socotește că este o imposibilitate de delegare a puterilor delegate în sistemul rigid al Constituției franceze; nu se vede în aceste decrete decât o retrocedare temporară din partea Parlamentului a drepturilor pe care el le-a luat Președintelui Republicii, în decursul timpurilor.

„Această putere există în afară de orice lege: s'a văzut, de exemplu, decrete, creînd Consiliul muncii sau ministere. Fără îndoială această putere a fost restrânsă prin faptul că Parlamentul s'a sezisat de organizarea cutărui serviciu, legiferând asupra lui. Dar Parlamentul poate, în sens invers, să abandoneze restricția pe care a adus-o puterii prezidențiale și făcând aceasta, să restaureze puterea primitivă a Președintelui. Se poate spune că el abrogă virtual caracterul legislativ al actului creator sau organizator al serviciului. Președintele vede astfel întinzându-i-se competența, nu în virtutea unei delegații ci în virtutea unei renunțări a Parlamentului”²⁰).

Și această idee o întâlnim, exact sub această formă și la prof. H. Berthélemy, de unde se pare că s'a inspirat H. Nézard, anotatorul lui Esmein: „În definitiv, suntem în prezența nu a unui text instituind condiționalul o dictatură provizorie, ci în fața unei restituiri parțiale, temporare și oportune, puterii reglementare, a atribuțiilor de care ar fi fost mai bine să nu fi fost niciodată lipsită. Va uza de această putere pentru a

20) A. Esmein — *op. cit.*, t. II, p. 114.

suprima funcții, pentru a organiza mai bine serviciile, pentru a deplasa controlul, pentru a simplifica procedurile, într'un cuvânt pentru a aduce ansamblului administrațiilor noastre de toate gradele îmbunătățiri simțitoare: economie de efortare pentru funcționari, de formalități pentru public, mai târziu cel puțin de cheltueli pentru Tezaur" ²¹).

Dar, în această ipoteză, problema ratificării periclitează interesele individuale și drepturile, câștigate pe baza decretelor-legi. Nestabilitatea administrativă devine cel mai mare dușman al lor. Unii publiciști, în frunte cu Jêze, susțin că situațiile individuale rămân câștigate chiar dacă Parlamentul refuză să ratifice decretul; că ratificarea este o operație ce privește Parlamentul și guvernul, iar nu pe terți, cari pe bază de decret, au dobândit drepturi ²²). Desigur, cu această argumentare se merge prea departe, împotriva realității juridice. Un decret neratificat poate rămâne act administrativ; în acest caz el va fi cenzurat din punct de vedere al legalității; dar decretul-lege intervine tocmai pentruca să modifice o lege; ilegalitatea lui, în caz de neratificare, apare flagrantă; decretul este inexistent și toate măsurile luate în baza lui devin caduce.

Va trebui ca întotdeauna să se găsească un echilibru politic care să impună ratificarea acestor decrete, mai ales că ele sunt date cu autorizarea Parlamentului și pentru un timp foarte scurt, când schimbările politice sunt puțin probabile.

260. — Reformele înfăptuite în Franța prin decret în 1926. — Legea de autorizare din 1924, a rămas fără aplicație; abia în urma legii din 1926, se procede pe cale de decret la o serie întreagă de reforme de organizare și suprimare a serviciilor publice, reforme care, în general, se pot rezuma astfel:

Reforma organizării judecătorești;

Reforma consiliilor de prefectură;

Reforma administrației prefectorale;

Reforma legilor de descentralizare din 10 Aug. 1871 și April 1884.

În afară de aceste reforme, o serie întreagă de decrete

21) H. Barthélemy — *op. cit.*, p. 8.

22) D. H. Berthélemy — *op. cit.*, p. 8: „Lipsa de ratificare restabilește vechea situație, însă numai pentru viitor”.

au venit să reorganizeze ministerele cele mai importante și să aducă Statului însemnate economii ²³⁾.

Caracteristica acestor reforme ne-o zugrăvește foarte bine decanul Berthélemy: „Guvernul a întrebuițat această autorizare pentru a înlăptui prin decret numeroase reforme de amânunt. Principiile generale ale legislației noastre rămân aceleași; structura organizării noastre administrative nu suferă nici o alterare. Sforțarea îndeplinită are drept obiect exclusiv de a sim-

23) Aceleași împrejurări, mult mai grave decât în Franța, i-au făcut pe guvernanții noștri să se gândească la o serioasă reformă administrativă și la suprimarea unui mare număr de servicii publice găsite inutile. Guvernul din 1928 numește o comisie din profesorii de drept public dela Universitățile noastre, d-nii Paul Negulescu, C. Stere, Romul Boilă și subsemnatul, pentru a proceda la alcătuirea a două proiecte fundamentale: reorganizarea administrației locale și a celei centrale. Proiectul de lege pentru administrația centrală pornea dela aceeași concepție care a stat la baza reformelor înlăptuite în Franța în 1926: suprimarea tuturor serviciilor inutile, reducerea treptată a personalului, simplificarea procedurii administrative. Proiectul alcătuit pe aceste baze conținea 349 articole; procedura administrativă era stabilită pe larg, în 100 de articole.

Principiile proiectului erau:

- a) reorganizarea serviciilor publice din punct de vedere obiectiv, în raport cu necesitățile serviciului și cu cerințele Statului modern;
- b) menținerea drepturilor câștigate ale personalului;
- c) încadrarea personalului în raport cu nevoile serviciului;
- d) crearea cadrului auxiliar, permițându-se astfel o selecționare a personalului;
- e) înlăturarea tuturor funcționarilor amovibili;
- f) pensionarea, prin derogare dela dispozițiile statutului și numai într'un termen de 6 luni, a acelor funcționari cari, apropiindu-se de limita de vârstă, nu mai erau necesari serviciului.

Proiectul a suferit în primul rând o amputare capitală: pentru considerații de oportunitate politică s'a scos toată partea referitoare la procedura administrativă; am rămas și mai departe în starea de haos administrativ în care ne găseam. Apoi, la Cameră, i s'au adus modificări tocmai părții privitoare la suprimarea serviciilor și reducerea numărului funcționarilor. Aceste modificări au desființat întreaga economie a proiectului, care, devenit legea pentru organizarea ministerelor din 2 Aug. 1929, a rămas fără nici o aplicație practică. Textele modificate au devenit atât de confuze, încât a fost nevoie de două legi interpretative. Măsurile luate pe baza acestei legi au fost toate anulate de justiție. Buna intenție a guvernului a fost zădărnicită de incompetența Parlamentului. Dacă reforma s'ar fi înlăptuit pe cale de decret-lege, n'am fi asistat la acest spectacol. S'a mers atât de departe cu incompetența, încât am ajuns la texte hazlii, cum este spre exemplu, textul referitor la atribuțiile ministerului muncii, ocrotirilor sociale și sănătății.

plifica sarcinile și de a întrebuița mai bine activitatea agenților. Toți cei cari sunt supra numerari sunt provizoriu păstrați, chiar acei ale căror servicii dispar. Economii preconizate se vor produce încetul cu încetul, recrutarea nouilor funcționari fiind încetinită până ce agenții deveniți disponibili vor fi fost reclasați, în măsura retragerilor, morții sau demisionării". Și ceva mai departe: „Suprimarea serviciilor, suprimarea sau schimbarea controlului, scurtarea procedurilor, reducerea eventuală a personalului, este, aproape tot ce s'a realizat; mecanismul mașinei a fost pus la punct numai”²⁴⁾.

1° *Reforma organizării judecătorești* înfăptuită pe cale de decrete-legi constă, în primul rând, din suprimarea tribunalelor de arondisment și menținerea numai a tribunalelor județene, cărora li se creiază, după importanța lor, mai multe secții. Din 359 de tribunale de arondisment se suprimă 227. Această suprimare face să dispară 393 posturi de magistrați și 227 posturi de grefieri. Desigur, suprimarea personalului nu se poate face dintr'o dată, ci pe măsura demisiilor, pensionarilor sau decesurilor.

Se creiază tot pe cale de decret, ca o consecință a reformei de mai sus, instituția *judecătorului-delegat*, care se va deplasa periodic în orașele în care tribunalele au fost suprimate, spre a îndeplini anumite acte grațioase, date în căderea președintelui de tribunal; competența judecătorului de pace se mărește și odată cu aceasta se pun condiții severe de recrutare a judecătorilor. Pentru ca cineva să fie numit judecător de pace trebuie să întrunească următoarele condiții:

- a) Licențiat în drept;
- b) Stagiu de doi ani într'un barou, sau într'un birou de notar, *de avoué*, sau într'o grefă;
- c) examen profesional. Sunt dispensați numai acei cari au aparținut magistraturii tribunalelor civile, foștii judecători de pace și cei cari pot fi numiți fără examen.

Această reformă atrage în mod necesar și alte două: reforma penitenciarelor, unde se sùprimă 318 închisori cu un numeros personal și reforma conservatorilor de ipotecă, unde nu-

24) H. Berthélemy — *op. cit.*, p. 1.

mărul birourilor suprimate e mai mic; numai de 92, deși tribunalele suprimate, pe lângă care funcționau, sunt 227.

Iată o reformă mică în aparență, care înfăptuiește însă două lucruri importante, pe care toată lumea se silea să le realizeze, dar care, rămâneau mereu fără rezultat:

O bună repartitie a serviciului justiției, aducând importante economii bugetului:

O serioasă recrutare a magistraților.

2° *Reforma administrației prefecturale* constă mai ales în suprimarea a o sută șase arondismente și șaptezeci de secretari generali. Numărul subprefecților este redus simțitor și atribuțiile lor mărite. Reforma aceasta cerută de toată lumea, nu putea totuși fi înfăptuită de Parlament.

3° *Reforma consiliilor de prefectură*. În locul consiliilor județene, cu atribuții de jurisdicție administrativă, se creează douăzeci și două de consilii de prefectură interdepartamentale (regionale). Singură prefectura Seine rămâne cu competența nemodificată. Fiecare din aceste tribunale se va compune dintr'un președinte și din patru consilieri, din care unul va fi însărcinat cu funcția de *comisar al guvernului*. Competința consiliilor este mărită și în special art. 10 din decret declară că „pot fi chemate să-și dea avizul asupra chestiunilor care le vor fi supuse de prefectii departamentului din circumscripția lor”. Ocupându-se de această dispoziție, prof. Berthélemy constată că dânsa răspunde „la acea dorință exprimată în expunerea de motive a decretului, ca consilierii să nu mai fie „un corp închis de magistrați, consacrandu-se întreaga durată a carierei lor la o sarcină strict jurisdicțională și îndepărtată de realitățile vieții administrative”²⁵⁾.

4° *Reforma administrației locale* (județene și comunale) este deasemeni înfăptuită prin decret-lege. Legile din 1871 și 1884 sunt modificate acum, pentru prima dată pe această cale. Se aduc înlesniri reunitărilor și funcționării consiliilor generale județene, și se extind puterile lor. Acelaș lucru se face și pentru comune, reorganizându-se însă tutela administrativă. Și o serie întreagă de alte reforme se înfăptuiesc în acest chip. Decretul-

25) H. Berthélemy — *op. cit.*, p. 18.

lege săvârșește astfel dintr-o dată lucruri care se discutau de generații întregi, fără a se putea lua o hotărâre.

261. — **Decretul-lege în Anglia și Italia.** — În *Anglia* exista prin tradiție dreptul pentru Șeful Statului de a lua pe cale de regulament toate măsurile necesare pentru a garanta siguranța publică și apărarea regatului. Dar, cum în această materie tradiția era îndoelnică, chiar din timp de pace a început să se concretizeze în legi pozitive dreptul Regelui. Astfel prin *Army act* se recunoaște guvernului dreptul ca în caz de pericol iminent pentru Stat și sub rezerva de a supune ratificării Parlamentului, să se mențină sub arme soldații cari trec în rezervă, să se organizeze rechiziții de locuințe, de animale, drumuri de fier. La începutul războiului această prerogativă se mărește prin legi noi, cari dă în căderea guvernului dreptul de a lua prin decret anumite măsuri. Legea din 3 Aug. 1914, dă guvernului dreptul de a suspenda plățile; legea din 5 Aug. 1914 îi dă dreptul să reglementeze circulația și șederea străinilor. Dar acestea sunt umile începuturi față de dreptul general ce-i se acordă guvernului prin legea din 8 Aug. 1914, *Defence of the Realm Acts*. În baza acestei legi Regele are drept, cu avizul Consiliului său, pe timpul duratei războiului, să edicteze regulamentele privind puterile Amiralității și ale Consiliului Armatei, luând toate măsurile privitoare la împiedecarea spionagiului și autorizând judecata de Curțile Martiale a tuturor acelor cari vor călca aceste regulamente ²⁶⁾. Mai târziu, o nouă lege extinde competența puterii reglementare și în materie de presă. Aceste ambe legi se transformă într'una singură, la 27 Noembrie 1914, *Defence of the Realm consolidation act*. Caracteristica acestor legi este că dânsule acordă cele mai largi puteri guvernului, numai în timp de războiu, putând modifica pe această cale regulamentară legile în vigoare. Dreptul acesta al Regelui nu constituie o prerogativă a sa, ci-l deține în baza autorizării date de Parlamentul suveran.

În *Italia*, unde Constituția, ca și în *Anglia*, poate fi ușor modificată, fiind flexibilă, Parlamentul acordă guvernului, chiar dela începutul războiului *pline puteri*, prin legea din 22

26) Vezi G. Jeze — *La liberté individuelle en Angleterre*, în *Revue du droit public* 1916, p. 123.

Mai 1915²⁷⁾ Pe baza acestei legi o serie de decrete, cari de cari mai felurite, își fac apariția. Se pun impozite pe această cale, se suspendă efectele contractelor, devenite oneroase din cauza războiului, se modifică legea administrativă. În Italia, ca și în Anglia, nici odată nu s'a pus în discuție constituționalitatea acestor decrete, deoarece se consideră că Parlamentul putând oricând modifica Statutul, poate acorda pline puteri guvernului²⁸⁾. Un singur lucru s'a discutat, conformitatea acestor decrete cu legile de autorizare.

În Oct. 1922 când Mussolini ajunge la putere, obligă Parlamentul să voteze o lege din 30 Noemb. 1922, prin care acordă guvernului din nou pline puteri în timp de pace²⁹⁾.

262. — Decretul-lege în Statele-Unite și Elveția. — În *Statele-Unite* problema puterilor excepționale acordate Președintelui Republicii se pune mai puțin, deoarece aici acesta are dela Constituție puteri destul de mari. Se știe că în timp de război Președintele Republicii este comandantul suprem al forțelor armate de uscat și de mare, având în această privință cele mai întinse puteri de organizare. Totuși, din timpul războaielor anterioare, se puse în discuție chestia de a ști dacă în timp de război puterile Președintelui nu trebuiesc mărite. În lupta dintre Președinte și Congres intervine justiția, care, începând dela 1866, declară că ambele puteri trebuie să respecte Constituția și'n caz de războiu și că nu este cu putință o încălcare de atribuții. Președintele nu poate singur suspenda actul de *Habeas corpus*. De aceea, chiar dela începutul războiului, a trebuit să se voteze o serie de legi autorizând pe Președinte să ia măsuri excepționale (legea din 18 Mai 1917, privitoare la recrutare, legea din 15 Iunie și 27 Iulie 1927 privitoare la rechiziții, legea

27) „Guvernului Regelui are facultatea, în caz de războiu și pentru durata lui, să edicteze dispoziții având forță de lege întru atât cât o cere apărarea Statului, protecția ordinii publice și nevoile urgente și extraordinare ale economiei naționale....”.

28) Vezi G. Jèze: *Les pleins pouvoirs en Italie* în *Revue du droit public*, 1917, p. 211.

29) Iată ordinea de zi votată de Camera: „Camera, considerând că în interesul suprem al patriei, este necesar să dea guvernului regal pline puteri astfel ca să poată rezolva în mod liber, fără dificultățile procedurii parlamentare, problemele cele mai urgente de finanțe și administrație publică, aprobă proiectul de lege”.

din 10 Aug. 1917 privitoare la aprovizionare). Toate aceste legi au fost examinate din punct de vedere al constituționalității și găsite conforme cu textul rigid al Constituției.

Elveția, dimporivă, procede, la 3 Aug. 1914, la alcătuirea unei legi inconstituționale prin care se dă guvernului federal *puteri nelimitate*. Astfel, art. 3 al acestei legi declară: „Adunarea federală dă putere *nelimitată* Consiliului federal să ia toate măsurile necesare siguranței, încredințării și neutralității Elveției, să salveze creditul și interesele economice ale țării și în particular să asigure aprovizionarea publică”. Și Parlamentul federal a mers și mai departe și a cedat complectamente orice drept al său guvernului, prin art. 4 din legea amintită: „In acest scop i se deschide Consiliului federal un credit *nelimitat*. In special i se dă autorizație de a contracta împrumuturile necesare”.

Chestiunea constituționalității acestor pline puteri a venit în fața Tribunalului federal. Cu toate că realitatea principiilor și a textelor duceau la declararea ca neconstituțională a legii, totuși, Tribunalul federal, interminându-se pe acel *Notverordnung*, declară valabile și constituționale textele incriminate. Dar guvernul a făcut o aplicație moderată acestor puteri acordate, și nici un fel de nemulțumire nu s'a ivit. In tot acest timp el supunea adesea *a posteriori*, ratificării Parlamentului, măsurile luate.

263. — **Regimul decretelor-lege la noi.** — Decretul-lege apare la noi pentru prima dată în timpul Statutului lui Cuza, după lovitura de Stat din 1864. Art. 18 al. final din Statut declară: „Decretele cari, până la convocarea noii Adunări, vor fi date de Domn, după propunerea consiliului de miniștri și a consiliului de Stat, vor avea putere de lege”. In baza acestui text, care dă decretele-lege o situație legală, Domnitorul, după exemplul pe care în Franța îl oferea Napoleon, exercită o dictatură legislativă și promulgă prin decret o serie de legi cari formează până azi baza juridică a Statului nostru. Astfel, prin decret se înfăptuește marea reformă agrară din 1864, reforma electorală, se promulgă codurile în vigoare și azi. Perioada în care Cuza-Vodă lucrează prin decret rămâne cea mai frumoasă din viața legislativă a țării noastre. Ea -contrastează puternic cu sterilitatea, incompetența și nestabilitatea Parlamentelor de azi.

Dela această epocă, decretul-lege își face apariție numai în timpul ultimului războiu, când, din cauza împrejurărilor par-

ticulare în care se găsea Țara și a imposibilității parlamentului de a lucra, guvernul își arogă cu dela sine putere, depline puteri. Nici o lege de autorizare din partea parlamentului un intervine, nici o măsură în Constituție nu autoriză acest drept; ne găsim în fața unei dictaturi de fapt, primită însă pe deantregul de justiție. Nici o obiecțiune nu s'a ridicat împotriva acestui fel de legiferare, ci cu o totală renunțare la drepturile ei, justiția a consfințit acest abuz.

Și din această cauză, am avut decrete-legi nu numai în timpul când Parlamentul nu putea lucra, dar și în timpul când Parlamentul era în sesiune; un abuz cum rar se întâlnește s'a făcut din acest drept. Se dădeau decrete-legi nu pentru satisfacerea intereselor generale, dictate de starea de războiu, dar pentru orice fel de interes, fără nici o urgență, fără nici o normă. Constituția era suspendată pe deantregul și modificată prin decrete. Ceiace este mai grav, se dădeau decrete pentru satisfacerea intereselor personale³⁰⁾. O invazie enormă de decrete sunt dovada incontestabilă a marelui abuz ce s'a făcut.

Totuși, din acest noian de decrete, în afară de acele luate în vederea necesităților imediate ale luptei, trebuie să semnalăm decretele-lege pentru înfăptuirea celor două mari reforme reclamate de starea de război: reforma agrară și votul universal. Deasemeni, decretele prin care se consfințește unirea provinciilor surori.

264. — **Ratificarea decretelor-legi.** — Imprejurările de criză prin care trece Statul determină măsuri urgente. Caracterul acestor măsuri, nu poate fi decât provizoriu, atâta timp cât durează starea de necesitate. Din moment ce împrejurările anormale, care au prilejuit aceste acte, dispar, guvernul are datoria să facă să înceteze acest provizorat, cerând Parlamentului să ratifice decretele-legi date în acest timp; Parlamentul are la rândul lui obligația de a ratifica în cel mai scurt timp aceste decrete, sau a refuza ratificarea lor. Prin acest vot starea de provizorat încetează și starea de legalitate reintră din nou în vigoare.

30) D. prof. Negulescu citează cazul când prin decret-lege se ridică la rangul de catedră conferința de limbă elină dela facultatea de litere din București iar conferențiarul se numește profesor tot pe această cale. Și acesta este unul din cele mai puțin grave abuzuri.

Ideia de ratificare a decretelor-legi este strâns legată de ideia regimului parlamentar; într'un astfel de regim singur Parlamentul este în drept să ia măsuri legislative; domeniul puterii legiuitoare se întinde neîncetat în detrimentul puterii regulamentare. Singură legea poate să impună cetățenilor obligații și să-i supună la pedepse în caz de neexecutare. În lipsa legii, decretul-lege nu poate fi considerat decât ca un provizorat. Din moment ce starea de necesitate încetează, ratificarea se impune ca o consecință logică. Decretul lege neratificat în prima sesiune parlamentară rămâne fără valoare, justiția va putea ori-când să-l înlăture. Aceasta este logica lucrurilor; jurisprudența Curții de Casație italiene s'a fixat în acest sens. La noi, problema n'a venit în debaterile justiției.

§ 5. — *Suspendarea Constituției prin acțiunea guvernațiilor*

SUMAR: 265. *Rezistența la opresiune*; — 266. *Doctrina revoluției franceze*; 267. *Aplicațiuni jurisprudențiale*; — 268. *Teoria revoluțiilor*.

265. — *Rezistența la opresiune*. — Am examinat cazurile în care Constituția poate fi suspendată din inițiativa guvernanților, cari justifică această măsură pe considerația că societatea este în pericol și trebuie salvată, cu sacrificiul momentan al drepturilor și prerogativelor ei. Dacă, pentru un moment, aceste drepturi sunt suspendate, faptul se justifică numai pe considerația ca ulterior, ele să apară mai puternice.

Se întâmplă însă în viața națiunilor și fenomene inverse. Guvernații, din cauza abuzului pe care uneori îl săvârșesc guvernanții, abătându-se dela normele stabilite de Constituție, sunt obligați și iese din atitudinea pe care le-o impune lor Constituția și să se împotrivescă opresiunii guvernanților. Rezistența la opresiune este nu numai un drept, dar chiar o obligație.

Concepția aceasta, care formează unul din pedestalurile revoluției franceze, își distinge origina sa într'un trecut mult mai îndepărtat. În scrierile teologilor din școala dreptului natural ideia apare clar formulată și este ultimul mijloc prin care dreptul individual se poate ridica cu autoritate, în fața atotputerniciei tiranice a Prințului. Prima expunere teoretică a legitimității

tiranicidului ne-o dă Jean de Salisbury (1110—1180) în lucrarea sa *Polycraticus*. După dânsul, Prințul cel bun este reprezentantul, imaginea divinității pe pământ; Prințul cel rău, tiranul, este imaginea lui Lucifer. A omorî deci un tiran este nu numai un drept, dar chiar o faptă bună. Această idee este reluată și discutată de toți teologii din școala dreptului natural, Thomas d'Aquino, Jean Petit, Gerson, Boucher, Leon XIII etc.⁵⁰).

Dar, la sfârșitul secolului XVII, această doctrină găsește un eminent susținător în Locke⁵¹), care, cu spiritul caracteristic juriștilor englezi, reușește să-i dea o bază juridică. El pornește dela ideea că orice funcționar, orice magistrat, care iese din sfera competenței lui legale și face acte împotriva legii, împotriva dreptului, nu le poate face în calitatea lui de funcționar sau magistrat, ci numai în calitatea lui de persoană particulară. Ca magistrat, este pus să păzească legea; dacă nesocotește legea, pierde calitatea de magistrat; devine un uzurpator al puterii. Împotriva lui poți rezista prin forță, așa cum rezisti împotriva oricărui om care întrebuițează forța asupra ta⁵²). Totuși, această idee este îngrădită de o serie de împrejurări; n'ai drept să rezisti când ai o autoritate legală căreia să te adresezi cu recurs. Și chiar dacă n'ai această autoritate, nu trebuie ca o națiune să ia cu ușurință armele revoluției⁵³). Aceasta se poate face numai în cazul când majoritatea poporului suferă de tirania comisă și nu există alt mijloc de îndreptare.

266. — Doctrina revoluției franceze. — Revoluția franceză.

30) Vezi o foarte complectă expunere a doctrinei catolicilor în această privință în Duguit, *op. cit.*, t. III, pp. 739—744.

31) *Du gouvernement civil*, chap. XVII, No. 13 și 14 edit. française, Amsterdam, 1691, p. 269 și 285.

32) *Op. cit.*, § 206: „Autoritatea Regelui emanând numai dela lege, el nu poate conferi nimănui puterea de a lucra împotriva legii sau s'o justifice printr'o comisiune. Dacă lucrează astfel, comisiunea sau comandamentul oricărui magistrat, acolo unde n'are autoritate, este tot atât de lipsit de valoare și neînsemnat ca și ordinul unui particular oarecare; singura diferență între unul și altul e că magistratul are o oarecare autoritate, până la un anumit punct și pentru anumite scopuri, pe când particularul n'are niciuna”.

33) *Op. cit.*, § 208: „Este imposibil ca din cauza a unuia sau doi oameni oprimați să turburi guvernul, atunci când restul poporului nu se simte atins de faptul comis; pentru un nebul furios sau un nemulțumit s'ar răsturna un guvern stabil”.

găsește o puternică justificare în doctrina lui Locke. Punând în aplicație aceste idei, ea înțelege să le dea și o consacrare legală. În sufletul oamenilor se naște întotdeauna trebuința de a justifica ca legale actele lor. Și iată că declarația drepturilor omului din 1793 vine să consacre în formule legale aceste principii care fuseseră abia enunțate în art. 2 al declarației din 1791.

Art. 33 declară: „Rezistența la opresiune este consecința celorlalte drepturi ale omului”. Dar, de aici, dela ideia de opresiune individuală, declarația trece la opresiunea generală, săvârșită împotriva națiunii întregi și preconizează și justifică ideia revoluției, ca singurul mijloc de a menține și restabili legalitatea. În adevăr, art. 34 și 35 din Declarație adaugă: „Este opresiune împotriva corpului social când unul singur din membri săi este oprimat; este opresiune contra fiecărui membru când corpul social este oprimat. Când guvernul violează drepturile poporului, revolta este pentru popor și pentru fiecare porțiune a poporului cel mai sfânt din drepturi și cea mai indispensabilă din datorii”. Idealul revoluționar se găsea satisfăcut; o lume întreagă fusese răsturnată pentru a se clădi o nouă orânduire socială. Bazele noii organizări nu puteau să fie găsite într-o ilegalitate. Deaci nevoia pentru oamenii revoluției de a justifica, pe baze juridice, revoluția. Din fericire însă aceste exagerațiuni au rămas de domeniul istoriei, dispărând odată cu oamenii cari le formulase ³⁴⁾.

34) Cu toate aceste, ideile oamenilor din 1793 se mai întâlnesc și azi, atât la gânditorii politici cât și în programul unor partide politice. Astfel, partidul catolic din Franța este partizanul convins al majestății dreptului asupra legii: legea nu poate crea dreptul, ci numai să-l *constate*. Din moment ce legea, în opera ei de constatare, se poate înșela asupra dreptului în sine, aparține conștiinței fiecăruia dreptul de a examina dacă legea corespunde în totul dreptului și'n caz contrar de a-i rezista, de a se opune la aplicația ei. În 1927 R. P. Michel Riquet, în numele școlii catolice, întreprinse o anchetă asupra problemei rezistenței împotriva legilor injuste — *Enquête sur les droits du Droit et „sa Majesté la loi”*. În această broșură, după ce se înfățișează toate concepțiile tezei catolice, se pune însă în discuție și problema dacă această rezistență nu duce la anarhie. „Dar oamenii se opresc în fața dificultăților de aplicație; oamenii de ordine se înspăimântă la gândul anarchiei „ori de unde ar veni” și, din nenorocire, tiranii din toate epocile excelează în exploatarea acestei temeri pentru a menține o stare de lucruri care le este favorabilă, chiar dacă națiunea ar fi să moară.

„Și cu toate astea, dacă este adevărat că în anumite cazuri rezistența la

Dar dacă aceste idei au dispărut din legislația pozitivă, ele continuă totuși să preocupe pe gânditori. Duguit, socotit ca unul dintre cele mai revoluționare spirite ale dreptului public și având cele mai apropiate legături cu doctrina sindicalistă, își pune fără inconjur problema rezistenței la opresiune. Condamnă fără reticență tiranicidul căci „nimeni n'are dreptul să dea altuia moartea”. „Asasinatul politic rămâne totdeauna asasinat”. Trecând însă la rezistența în sine, Duguit declară că individul are dreptul să reziste oricărei legi contrare dreptului și să nu se supună de cât atunci când se întrebuintează împotriva lui constrângerea materială ³⁵).

Insuși Duguit, atunci când e vorba de rezistența *defensivă*

legile nedrepte poate fi nu numai legitimă, dar obligatorie și adesea utilă republicei. de ce să ne îndoim, de ce să tremurăm? Adevărul nu-i marele liberator?” (p. 48).

Tot în acst spirit concepe rezistența la opresiune *doctrina sindicalistă*. Pentru dânsa, opresiunea poate fi întreită: abuzul de drept în ce privește dreptul privat, abuzul puterii economice în dreptul social și excesul de putere în dreptul public. Impotriva acestor abuzuri doctrina sindicalistă ridică sindicatul și asociația obligatorie ca singure mijloace de rezistență. A se vedea în această privință o interesantă lucrare datorită d-nei Elena Ion Gruia — *Ideologia sindicalismului*, București, 1930, unde toate aceste teorii sunt în chip metodic și foarte just expuse, reușind să ne dea o sinteză completă a ideilor de bază ale sindicalismului.

35) „Este în afară de îndoială că orice individ are dreptul să reziste la aplicarea ori cărei legi contrară dreptului și oricărui act contrar legii, neexecutând lucrul comandat decât atunci când constrângerea este întrebuintată împotriva lui, protestând chiar împotriva a ceiași el consideră ca o violare a dreptului, declarând că nu cedează decât constrângerii materiale și după ce a întrebuintat toate căile de recurs care-i sunt puse de lege la dispoziție. Dreptul de rezistență pasivă astfel înțeles n'a fost niciodată contestat și nu poate fi. Aparține fiecăruia să aprecieze în conștiința sa dacă trebuie să asculte de bunăvoie cutărui sau cutărui act al autorității, sau dacă nu trebuie să asculte decât sub presiunea constrângerii. Legea nu este, prin faptul că-i lege, adevărul absolut. A cere tuturor supunerea pasivă la lege, înseamnă a voi să faci un popor de sclavi. Supunerea la lege este o necesitate socială, dar fiecare este liber să aprecieze valoarea unei legi și să facă tot ce va putea, fără a recurge la violență, pentru a se sustrage aplicației unei legi pe care o consideră contrariu dreptului, ca și executării unui act pe care-l consideră contrariu legii” (*op. cit.*, t. III, p. 745). Dar concepția aceasta a lui Duguit, rațională în fond și privită numai din punct de vedere al individului, poate duce totuși la consecințe incalculabile. Cu sistemul acesta nici o lege nu se va mai putea aplica; spiritul de sustragere dela aplicarea legii devine astfel un spirit legal.

ezită să dea o soluție integrală. În acest caz el caută s'o justifice prin faptul că agentul care a ieșit din cadrul legii nu mai are calitatea de agent public, ci de simplu particular, care întrebuințează forța și căruia poți să-i rezisti prin forță.

Un alt filozof, Fr. Gény, examinând în mod amplu problema rezistenței la opresiune, ajunge la concluzii, poate chiar mai îndrăznețe decât ale lui Duguit³⁶⁾. Ba, dimpotrivă, se pare că Duguit, în evoluția pe care ideile sale o urmează în această materie, s'ar fi inspirat dela ideile clar formulate încă dela început de Gény. Acesta distinge patru feluri de rezistență la opresiune: a) *rezistența pasivă*, care constă din intenția de a nu executa legea; b) *rezistența defensivă*, care pretinde să se întrebuințeze violență în rezistență; c) *rezistența agresivă*, care presupune lupta pe față împotriva legilor ilegale și d) *revoluția*, adică sfortarea activă de a răsturna aceste legi.

Gény justifică rezistența la opresiune din două puncte de vedere:

a) din punct de vedere *moral*, așa cum o făceau teologii și canoniștii evului mediu; legea nu este pentru aceștia decât norma de viață care se desprinde din regulata funcționare a societății. Această normă de viață devine legală numai atunci când ea este desprinsă cu azeziunea conștiință a fiecărui individ, când nimic nu se opune în conștiința acestuia, pentruca dânsa să fie aplicată. Dar, formulările acestei școli, referindu-se mai mult la datele conștiinței și moralei, nu pot constitui suficiente criterii pentru stabilirea unei teorii juridice. Gény se îndreaptă atunci spre elementul rațional, spre a găsi suport doctrinei sale.

b) Din punct de vedere *rațional*, după ce dânsul critică părerile acelor care fundează acest drept fie pe *starea de necesitate*, fie pe *legitima apărare* (*Hauriou*), justifică astfel doctrina sa: „Constatăm, mai întâi, că principiul eventual al dreptului, constând în menținerea ordinii în sânul vieții sociale, poruncește respectul legii regulat stabilită. Dealtă parte, totuși, legea, având ca rațiune esențială de a fi consacrarea și menținerea drep-

36) Fr. Gény — *Science et technique en droit privé positif*, t. IV, 1924, No. 296—300. Vezi și *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, 2-e édit. 1919, t. II, No. 173—174.

turilor individuale ale omului, se concepe că, dacă, departe de a le întări, le izbește cu ideea preconcepută de injustiție, justifică o reacțiune a acestor drepturi nesocotite, care o domină întrucâtva, cum scopul domină mijlocul. Și totuși, această reacțiune va trebui să fie strict limitată de considerația că drepturile individuale ele însăși au, pentru protecția lor, o nevoie absolută a ordinii sociale, și că dacă ele ar sdruncina însăși baza acestei ordini, sub singura garanție a judecătii care le exercită, ar risca să piară odată cu dânsa. Astfel, vedem intrând în linie, în examenul problemei puse, elemente diferite, care se opun și se întreciocnesc, pentru a îndepărta orice soluție absolută și a sugera numeroase distincții”³⁷⁾.

Bazat pe aceste considerații, Gény se silește să desprindă o serie de reguli generale privitoare la această problemă, pe care le reduce la următoarele formulări:

1°. Rezistența este admisibilă numai pentru menținerea drepturilor individuale ale omului;

2°. Apărarea acestor drepturi nu poate fi exercitată decât de indivizii lezați;

3°. Legea împotriva căreia individul se poate ridica trebuie să fie vițiată de o injustiție gravă, evidentă și ireparabilă;

4°. Gény se declară împotriva rezistenței propriu zis *agressive*; el aderă numai la ideia rezistenței pasive și a rezistenței defensive. Chiar și pe aceasta din urmă, el n’o poate concepe decât ca ultim subsidium, ca ultim remediū împotriva unei injustiții care nu se mai poate tolera. Și el simte nevoia, chiar aci, de o justificare teoretică: „Dar, în realitate, nu este un om care să nu simtă, la un moment dat, dreptul, mai mult, datoria, de a refuza injoncțiunile brutale și orbitoare ale unei puteri tiranice. Să presupunem că aceasta ne ordonă să masacrăm pe rudele noastre, sau, mai simplu, să comitem un act de neumanitate sau de flagrantă nedreptate. Ne revoltăm contra ideii că am putea totuși să-i ne supunem. Acest sentiment profund nu poate rămâne fără răsunet în ordinea externă”³⁸⁾.

Un alt publicist, de un talent tot atât de remarcabil, *Hauriou*, vine să examineze și dânsul această problemă și s’o întâ-

37) *Op. cit.*, t. IV, pp. 119—120.

38) *Op. cit.*, t. IV, p. 125.

rească cu autoritatea marelui sale personalități. Pentru dânsul această rezistență n'ar fi decât un *ultim remediū*, analog cu acele justificări pe care dreptul penal le cunoaște sub forma *legitimei apărări* sau *dreptului de necesitate*. El nu poate însă concepe ideia de rezistență la opresiune decât ca un ultim remediū, adică atunci când „recursul în justiția instituției politice este manifest imposibil”³⁹⁾.

267. — **Aplicațiuni jurisprudențiale.** — Dacă doctrina, în majoritatea ei, este aproape unanimă în a recunoaște și a justifica dreptul de rezistență la opresiune⁴⁰⁾, jurisprudența însă, printr'o curioasă coincidență de împrejurări, se arată în totul refractară oricărei aplicațiuni a acestei idei. Și este cu atât mai curioasă această atitudine a jurisprudenței, cu cât dânsa face o largă aplicațiune atunci când este vorba de ceiace codul penal numește legitimă apărare. Oare opresiunea unei legi nedrepte nu poate avea asupra omului aceleași consecințe, mai îndepărtate poate, ca și acele care justifică legitima apărare? Génys se sforțează să găsească, în examinarea deciziilor jurisprudențiale, începuturile unui drept pretorian, care să justifice, să scuze și să apere de răspundere rezistența împotriva legilor nedrepte. Dar încercările sale sunt infructuoase. Cu toată bunăvoința pe care o are de a dovedi existența unui început de jurisprudență, care să vină să justifice dreptul de rezistență, el este nevoit totuși să recunoască că din această direcție nu sunt de sperat mari progrese. Ne găsim într'un domeniu al dreptului cucerit de doctrină; dar mintea omenească va trebui încă multă vreme să se frământă pentru a putea găsi formula pe baza căreia justiția să poată face aplicația principiilor edictate de doctrină.

268. — **Teoria revoluțiilor.** — Când rezistența la opresiune nu este exercitată în mod individual, ci în mod colectiv și în chip agresiv, atunci această rezistență se transformă în revoluție. „Orice guvern, spune Duguit⁴¹⁾, care, în chip permanent, face legi atentatoare la dreptul superior, care se impune Statului, care

39) *Droit constitutionnel*, p. 712—713.

40) Vezi împotriva dreptului de rezistență la opresiune H. Taine — *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, t. I, Paris, Hachette, 1878, p. 276. Maxime Leroy — *La loi. Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*. Paris, Giard et Brière, 1908 p. 79—80.

41) *Op. cit.*, t. III, p. 749.

face sau lasă să facă acte arbitrare în violarea legilor existente, este un guvern tiranic, care se abate dela misiunea sa și poporul care face o revoluție pentru a-l înlătura, îndeplinește desigur un act legitim. Nu s'ar putea nega că în istorie au fost revoluții legitime". Dar Duguît însuși, înpăimântat de această justificare legală pe care o dă revoluțiilor, vine să adauge imediat: „Dar conced că în practică exercițiul unui astfel de drept prezintă mari pericole. Toți filozofii politici, cari, dela Sf. Thomas până la Locke, au recunoscut dreptul de insurecție, au înțeles aceste pericole și-au recomandat să nu se uzeze de acest remediu decât cu o extremă prudență”⁴²⁾.

Justificarea dreptului de revoluție este însă lipsită de orice bază legală; incontestabil, nu se poate concepe revoluția ca un drept; noțiunea în sine este contrară ideii dreptului. Revoluția se poate însă justifica din punct de vedere politic. O revoluție care reușește este o revoluție dreaptă și toate actele făcute în numele ei vor fi justificate; când revoluția nu reușește însă, ori cât de dreaptă ar fi dânsa, dreptul pozitiv o va condamna. Revoluțiile nu pot fi considerate decât ca un rău necesar, ca o boală de care suferă organismul social și care trebuie în mod fatal să izbucnească din epocă în epocă, atunci când mersul evoluției politice nu este în unison cu evoluția socială înfăptuită.

Justificarea aceasta dată revoluțiilor este însă exactă? Constituesc aceste revoluții un mijloc de progres, o etapă rapidă de evoluție, care să aducă popoarele la curent cu progresele realizate de viață? Revolta aceasta a faptelor împotriva legii, împotriva situației existente, împotriva spiritului în care viața se găsește obligată să-și rânduiască postulatele sale, constitue oare, în mersul ascendent al umanității, o precipitare a evoluției întârziate sau, dimpotrivă, a stânjenire, o întrerupere a evoluției normale, aducând după dânsa ideea de regres.

Henri See⁴³⁾, ocupându-se de această problemă, face o constatare foarte interesantă. În țările în care evoluția este prea lentă sau inexistentă (și dă ca exemplu India și China) nu există revoluții în sensul propriu al cuvântului; mișcările evolutive sunt acolo rezultatul influențelor externe. Revoluțiile apar dimpo-

42) *Loc. cit.*

43) *Evolution et Révolutions*, E. Flammarion, 1929.

trivă, în timpurile moderne, în țările din Europa occidentală, care sunt atât de pasionate pentru ideia de libertate, atât de rapide în mișcările lor evolutive; momentul deslănțuirii revoluției coincide cu epocile de evoluție precipitată. După See, deci, revoluția nu este decât un tempo mai rapid al evoluției, o sforțare de a se intra în ritmul evoluției înfăptuite de instituții; revoluția este deci o mișcare de progres.

Concepția aceasta stă la baza întregii doctrine socialiste, și este ridicată la rangul de dogmă de sindicalismul revoluționar. Revoluția constituie un factor de progres social. Mijloacele de manifestare ale revoluției trebuiesc însă controlate. Desigur, violența este singurul mijloc prin care revoluția se poate manifesta. Dar violența nu este un mijloc de progres, ci dimpotrivă, unul de regres. Violența, când întrece o anumită linie, devine periculoasă pentru moralitate și pustiitoare pentru progres⁴⁴). Deaceia sindicalismul revoluționar preconizează sindicatul și greva generală ca cel mai potrivit mijloc de manifestare externă a violenței⁴⁵). Căci greva, după expresiunea magistratului american Jenkins este „o sforțare combinată a lucrătorilor pentru a sili pe cei cari îi întrebuințează să dea dreptate cererilor lor, împiedicându-i să-și exercite industria până ce se vor fi supus”. Iar greva generală nu poate fi decât o generalizare a acestei atitudini în toate ramurile de activitate. În acest înțeles greva generală este sinonimă cu revoluția.

44) Vezi G. Sorel — *Réflexions sur la violence*, p. 273.

45) Avantajul grevei generale, preconizat de sindicalism, este extrem de important pentru lucrători. De unde, anterior acestei teorii, greva generală socotea rupte raporturile de serviciu dintre patron și lucrător, acesta putând fi înlocuit în timpul grevei, potrivit jurisprudenței constante, sindicalismul, preconizând greva generală, se silește să justifice juridicește menținerea în vigoare a contractelor de lucru. Sorel declară în mod formal că „conflictul nu-i împiedecă pe lucrători de a rămâne mai departe legați de instituție”.

Problema aceasta, a ruperii raporturilor existente prin faptul grevei, s'a pus și'n jurisprudența noastră, cu ocazia grevei generale a funcționarilor publici. Înalta Curte S. III, prin Dec. 1209 din 15 Dec. 1926 (*Pand. Săpt.*, 16/927), declară că funcționarul public care se pune în grevă, rupe prin propria sa voință raportul de serviciu dintre el și Stat și poate fi deci destituit fără paza formelor legale cerute pentru funcționarii stabili sau inamovibili, deoarece acele forme sunt edictate numai pentru funcționarii în exercițiul funcțiunii lor. A se vedea o interesantă și foarte judicioasă critică a acestei decizii datorită d. conferențiar Ion V. Gruia în *Revista de drept public*, An. II, 1927, p. 435.

Necesitatea găsirii unui corectiv violenței agresive prin creierea asociației sindicale, cu mijlocul de realizare al grevei generale, dovedește că revoluția nu constituie totdeauna un progres; că înfăptuirile de lungă durată, realizările pozitive, sunt opera reflectată a timpurilor liniștite și nu rezultatul unei clipe de expansiune. Dar aceste preocupări ies din domeniul propriu zis al dreptului.

CAPITOLUL V.

Evoluția constituțională a Statului român.

§ 1. — *Din cele mai vechi timpuri până la Statutul lui Cuza*

SUMAR: 269. Caracterul Statelor române. — 270. Originalitatea instituțiilor românești. — 271. Instituția Domniei în vechiul nostru drept. — 272. Raporturile dintre Domni și boieri și dreptul de proprie legiferare. — 273. Tratatul dela Adrianopole. — 274. Organizarea dată de regulamentele organice. — 275. Criticele aduse acestei organizări. — 276. Convenția dela Paris. — 277. Compunerea și funcționarea Adunării electivă. — 278. Comisia centrală dela Focșani. — 279. Alte instituțiuni. — 280. Incercări pentru dobândiri de drepturi și libertăți naționale.

269. — **Caracterul Statelor române.** — Deoparte și de alta a Carpaților, străjuți de coamele înalte ale munților, poporul român își durează viața lui de Stat, răspândindu-se până de parte, în luncile fertile ale Dunării, Nistrului și Tisei. Istoria găsește acest popor de păstori stăpân pe potecile munților cu mult înainte de venirea și așezarea celorlalte popoare vecine; un popor modest, fără prea mari pretențiuni de civilizație, dar un popor care și poate afirma existența cu mult înainte de era creștină¹⁾. Permanența unui popor pe acelaș teritoriu, legă-

1) „Intreg cercul de popoare de jur împrejurul nostru deci a pășit peste pragul protoistoric abia în ritmul acesta târziu de plin Ev-Mediu al omeniei. Curțile regale dela Buda și Varșovia, ori cele împărătești dela Constantinopol și Moscova au putut fi deci cu mult mai strălucitoare decât cele dela Suceava și Târgoviște ale Domnitorilor noștri, și au și fost desigur. Totuși, dincolo de-

tura indestructibilă ce se ceiază între om și pământ, izvoarele de viață pe care omul le trage din configurația naturii înconjurătoare și-și alcătuește structura firii sale, toate aceste elemente constituiesc patrimoniul cel mai important al unui popor. Din acest punct de vedere poporul nostru se poate mândri cu permanența așezării sale pe aceste teritorii, care, necontestat, i-au format caracteristica particulară a firii sale.

Deprins să rătăcească ca turmele pe crestele înalte ale munților, să stăpânească din privire zările și să-și aibă drept tovarăși „codrul, frate cu Românul”, sufletul acestui popor se va făuri în melancolia liniștită a nopților înstelate, sau în înfriguratul freamăt al răsăritului de soare.

Un popor blând, liniștit, pașnic, purtându-și truda zilei într'un nestăpănit elan de încântare, așa cunoaște istoria poporul român.

Incontestabil, la un astfel de popor este greu să poți găsi o organizare politică. Ea începe să apară abia mult mai târziu, când viața de păstor se îmbină cu viața de agricultor, când omul se leagă temeinic de pământ, când începe să-i recunoască binefacerile și să-i păzească hotarele. Inceputurile de organizare politică apar destul de târziu la poporul nostru, dată fiind permanența lui în aceste locuri; faptul se explică însă tocmai prin această structură particulară, prin prelungirea vieții de păstor, potrivit oricărei înjghebări politice. Pe văile adânci ale Carpaților ca și pe culmile ameteitoare, viața se purta liniștită și lipsită de griji; nimeni nu turbura pe acești „crai ai munților” din melancolia neasemuită a doinelor lor. Numai când viața în șes începe să fie turburată, când proviziile nu mai pot sosi regulat la munte, păstorii coboară pentru a-și apăra traiul liniștit din munte. Și astfel, viața de păstori și de plugărie se va prelungi mereu.

Odată însă cu aceste noi împrejurări vor apare primele instituții politice. Nu va trebui să ne așteptăm la cine știe ce instituții complicate, la cine știe ce organizări care să necesite

limitele arătate mai sus — nici unul din aceste popoare nu și-au putut însemna nici direct nici indirect, prin strămoși, prezența sa activă la marile ritmuri anterioare ale istoriei universale”. (En. Ionescu — *Priviri generale asupra istoriei Românilor și a popoarelor vecine*, 1929, p. 4).

ample studii. Cele dintâi instituții sunt simple înjghebări țărănești, a unei societăți rudimentare, care-și orânduiește o viață colectivă. Statele noastre primitive încep prin organizarea celei dintâi celule de viață locală, *satul* sau după terminologia slavonă *knezatul*, pentru ca de aici evoluția să se urmeze la județ și Stat sau voevodat. În fruntea satelor, drept conducători ai lor, întâlnim pe *bătrânii* satelor, pe *moși* sau *knezi*, precum în organizația superioară vom întâlni deasemeni un conducător. Dar când acest conducător va trebui să adauge, pe lângă atribuțiile lui de împărțitor al dreptății, de împăciuitor al oamenilor și pe acelea de conducător de oaste, noul conducător, *Voevodul* sau *Domnul*, va reuși să înjghebe primele organizări de Stat²⁾.

În toată această perioadă de organizare, un lucru apare mai presus de toate: în conștiința populară, ideea de Stat popular, de Stat țărănesc, este reală și vie. Formele sociale și politice pe care le îmbracă viața juridică la noi, în tot acest timp, sunt forme pur naționale, isvorâte din interesele și realitățile vieții noastre de Stat.

Formele de viață politică română, transplantate aici, s'au contopit în sufletul poporului și treptat, treptat, au răsărit din nou, schimbate și de înfățișare pur națională.

Inceputurile vieții noastre constituționale și transformările succesive ale acesteia sunt un fenomen particular sufletului nostru și nu imitat din alte părți, cum greșit s'a susținut până acum.

270. — **Originalitatea instituțiilor românești.** — Cele mai vechi instituții românești se găsesc amintite în vechile obiceiuri populare, în tradiția care s'a perpetuat din veac în veac și a ajuns până la noi sub denumirea de *obiceiul al pământului*.

Acest obicei al pământului a dăinuit din cele mai în-

2) „Voevodul, de unde la început era numai șef în timpul războiului, cu vremea a început să fie și conducător în timpul de pace și cum ziceam, foarte multe din drepturile cnezului au trebuit să treacă asupra lui. Dreptul de a judeca infracțiunile mai grave, crimele, anumite dispoziții de interes general, care priveau administrația, au trebuit iarăși să fie luate de acest șef al unor teritorii mai întinse. S'au întrunit, fie de bună voie fie prin cucerire și-au alăcutit cele două principate, în fruntea cărora s'a așezat *Domnul*, voevodul cel mare”. (A. Rădulescu — *Viața juridică și administrativă a satelor*, 1927, p. 6).

depărtate vremuri ale istoriei până în secolul XVII, când au apărut pravilele lui Matei Basarab și Vasile Lupu. Evident, dacă chestia pravilei lui Alexandru cel Bun, susținută de d-l Longinescu, va fi definitiv lămurită, va trebui să scoborîm, pentru Moldova, durata existenței lui.

Totuși, chiar posterior apariției acestor pravile, legea nescrisă s'a păstrat în tradiția poporului și s'a întrebuințat adesea, mai ales că pravilele nu tratau toate materiile care puteau da naștere la litigii.

Cantemir ³⁾, la începutul secolului al XVIII-lea, ne certifică acest lucru ca și codurile ulterioare, în special codul Calimah și Caragea.

Origina vechiului nostru drept nescris este una din chestiile cele mai debătute și mai controversate, chestie care a preocupat în deaproape atât pe juriști cât și pe istorici.

S'au emis până acum mai multe păreri în această privință.

1° D-nii Dissescu ⁴⁾, Paul Negulescu ⁵⁾, N. Titulescu ⁶⁾, I. Peretz ⁷⁾, etc., susțin că dreptul nostru cutumiar e de origină slavă.

2° Gr. Tocilescu și Hașdeu susțineau că e de origină romană.

3° Al. Obedeanu susținea că obiceiul pământului conține tradiții romane și slavone.

4° I. Nădejde, că e de origină tracă.

5° Al. Xenopol și d-l S. G. Longinescu cred că acest drept ar putea fi un produs național al solului pe care s'a dezvoltat și că în orice caz se apropie mai multe de elementul roman.

Xenopol spune: „Obiceiul pământului va înfățișa acest amestec variat, va fi un adevărat mozaic, din cele mai felurite

3) D. Cantemir — *Descriptio Moldaviae*: scriptum alterum quod consuetudinem gentis recte dixeris, si quidem vernaculo etiam sermone sclavonica voce, *Obyczai*, quod morem aut consuetudinem designat, inter Moldavos appellatur (1872, p. 101).

4) C. G. Disescu. — *Dreptul Constituțional*. Socec 1915.

5) Paul Negulescu. — *Studii de istoria dreptului român*, Buc. 1900.

6) N. Titulescu. — *Curs de drept civil*. — 1916 (litografiat).

7) I. Peretz. — *Istoria dreptului român*, București, ed. Socec 1916.

inspirații, a căror origină însă, în cele mai multe cazuri, *nu se mai poate determina*. Adese ori însă prescrierile sale sunt isvorite din bunul simț și înțelepciunea poporului și dacă ele se întâlnesc chiar în aceeași cuprindere și la alte popoare, aceasta nu înseamnă numai decât că Românii *le-au împrumutat normele*, ci ele au același caracter numai fiindcă sunt isvorite dintr'un *fond comun omenesc* ⁸⁾.

„Numai acolo unde regulile juridice vor fi prinse în niște forme exterioare anumite, se va putea mai ușor descoperi adevărata lor proveniență, căci dacă fondul poate fi comun, forma va fi totdeauna particulară” ⁹⁾.

Iar d-l S. G. Longinescu: „Înțelegem să fie vorba de o înrâurire covârșitoare a elementului slav, dacă acesta, pe vremea aceea, ar fi fost mai înaintat în evoluția sa. Doveditu-s'a aceasta ?

„Și încă și atunci fondul nostru juridic era prea roman, ca să poată fi înrâurit pe atât de tare precum se pretinde. Cine știe dacă nu cumva Slavii au luat dela noi așezămintele romane, care evoluase aci după nevoile vremii” ¹⁰⁾.

Socotim că în împrejurările de azi, atâta vreme cât cercetări serioase nu s'au făcut în domeniul istoriei propriu zise, atâta vreme cât movilele din Bărăgan și Carpați stau încă nedegropate, a emite o părere hotărâtă în această privință, este prematur.

Rămâne totuși să observăm un fapt: La toate popoarele din jurul nostru, ba chiar până în cele mai depărtate ținuturi, constatăm, la o anumită epocă a dezvoltării lor, apariția aceluiași instituții. Popoare, cari n'au venit nici odată în atingere unele cu alte, cari nu s'au cunoscut, prezintă totuși, instituții similare.

Astfel, instituția cunoscută sub numele de Wehrgeld, — răscumpărarea unei crime printr'o sumă de bani, — care se credea până acum câtva timp că există numai la Germani, s'a dovedit, în urma cercetărilor mai aprofundate, că există și la

8) *Xenopol*. — Ist. Românilor, v. VII.

9) *Xenopol*, — op. cit.

10) S. G. Longinescu. — Istoria dreptului român, p. 11. — De această părere sunt o serie de scrieri istorice mai recente. Vezi En. Ionescu, op. cit., p. 72; A. Rădulescu — op. cit., p. 5.

alte popoare. Instituția jurătorilor — cum vom arăta mai târziu — există nu numai la noi și la popoarele vecine, dar chiar la poporul englez în vechiul drept cutumiar al Scoției¹¹⁾.

„Găsim aceleași instituții — spune d-l Paul Negulescu, și la popoarele din America și la popoarele din Asia și la popoarele din Africa și la orice popor din lume, care se găsește în acelaș stadiu de civilizație. Prin urmare un poate fi vorba de un împrumut, de copiere a unei instituții dela un popor din Mexic, de un popor din India, ci este vorba că aceleași cauze produc aceleași efecte”¹²⁾.

Astfel, spiritul popular este acela care creează dreptul. El răsare din conștiința poporului, spontan și nesilit de nimeni, urmând o formă și o evoluție mai dinainte trasă. Influențele străine ar putea să-i atingă forma, fondul va rămâne însă totdeauna acelaș.

„Spiritul poporului zice Puchta, ca și sufletul în organism, produce totul; el produce dreptul”¹³⁾.

Prin urmare vechiul nostru drept e isvorit din spiritul poporului. Fondul lui e adânc original. Forma însă poate să conțină diferite influențe, care, prin faptul că au fost primite și adoptate de un popor, înseamnă că au fost împământenite acolo, că au devenit ale sale înainte de a le imita.

„Un fapt pe care lucrările moderne l-au scos în evidență, spune Dareste, este afinitatea, pentru a nu spune identitatea diferitelor legislații primitive. Filologia a arătat, prin admirabile descoperiri, origina comună a celor mai multe limbi europene, pe care a putut s'o lege de vechile limbi, moarte astăzi, ale Indiei și Persiei. *Mai strânsă încă* e rudenia diferitelor legislații. Nu numai că toate au suferit transformări analoage, dar ele se reproduc adesea unele pe altele, trăsătură cu trăsătură și aproape cuvânt cu cuvânt, peste cele mai enorme distanțe de loc și cele mai lungi intervale de timp, atunci când *nici un împrumut direct n'a fost vreodată posibil*; așa că, pentru a explica această asemănare care n'ar putea fi întâmplătoare, trebuie, în mod necesar, să admitem sau că cele două popoare

11) *Summer-Maine*. — Histoire des Institutions primitives, p. VII.

12) *Paul Negulescu*. — Studii de istoria dreptului român, București 1900.

13) G. F. Puchta — Das Gewohnheitsrecht, t. I, 1900.

aveau o origină și prin urmare o tradiție comună, sau că aceleași cauze au peste tot aceleași efecte”¹⁴⁾.

Nu poate deci fi vorba de o imitație totală sau cel puțin parțială a obiceiurilor juridice ale poporului nostru. A crede că aceste obiceiuri și forme de drept au putut fi împrumutate dela alte popoare, este a considera poporul nostru inferior din toate punctele de vedere poporului ale cărui obiceiuri le-a imitat.

Pe oricât de inferioară treaptă de dezvoltare ar fi fost poporul, el a avut obiceiurile și moravurile sale juridice. Fondul sufletesc al dreptului, comun tuturor popoarelor, l-a avut și poporul nostru. Iar forma, dacă poate fi imitată după alta, să nu se uite că în momentul când a ajuns să fie însușită de poporul nou, a devenit a sa.

Forma aceasta, transmisă dela un popor la altul, a trebuit să fie o formă plină de viață și de realitate, formă care venia să îplinească o necesitate simțită, care se altoia pe fondul sufletesc al noului popor și care îmbrăca forma trebuinții și a sufletului acestui popor. O astfel de formă, împărțită de un popor întreg, nu mai poate fi o formă străină, ci una națională.

271. — **Instituția Domniei în vechiul nostru drept.** — Cele dintâi știri despre apariția unor instituții constituționale în Principate sunt referitoare la instituția Domniei, care devine, prin chiar caracterul său, factor determinant în viața Statului, în jurul căreia se grupează ideea de unitate și de continuitate a Statului; este singura instituție care, în tot trecutul Statelor noastre, apare ca un element în jurul căruia gravitează întreaga noastră organizare.

Cele dintâi știri pozitive pe care le avem, în această epocă, despre viața noastră constituțională, sunt cele privitoare la alegerea Domnului.

Pentru un Stat agricol ca al nostru și pentru epoca în care viața agricolă reprezintă aproape totul, lucrul cel mai de căpetenie era alegerea Domnului, căci era singurul factor pre-cumpănitor de armonizare a intereselor oamenilor în lupta lor pentru stăpânirea pământului.

14) Dareste — Études d'histoire du droit, 1889.

Sistemul desemnării Domnului este un sistem *electivo-ereditar*. Noul Domnitor era desemnat de obicei de Domnul în viață și era ales de Mitropoliți și Boeri. Desemnarea se putea face în chip foarte larg, fie dintre copii legitimi sau naturali ai Domnului, fie dintre frații și rudele Domnului decedat, fie chiar orice alt boer.

Această alegere se făcea, pentru Moldova, după mărturisirea medicului lui Ștefan cel Mare, în câmp, unde erau strânși toți ai săi, boerii, șefii ambelor partide, armata. Aceștia toți aleg pe Domn, iar după alegere îi jură credință.

Pentru Muntenia avem mărturisirea unui boier contemporan fraților Buzești: „Și se strânse toți *boerii mari și mici din toată țara* și se sfătuiră cum vor face să izbândească Dumnezeu țara din mâna păgânilor. Și dacă văzură că într'un alt chip nu se vor putea izbăvi, de aceia ei ziseră: numai cu bărbăție să ridice sabia asupra vrășmașilor”. Iar mai departe când e vorba de alegerea Domnului: „boierii lui Mihai *mare sfat* făcură și alesară pe unul din boieri, care era din seminția băsărăbească, neamul domnesc”.

Iată deci că, după aceste mărturisiri, alegerea Domnului se făcea de aproape țara întreagă. În *mare sfat* se adunau, de alegeau pe Domn. S'ar putea obiecta că din moment ce participau numai boerii, restul țării rămânea departe de viața publică. Dar *boier mic* era aproape țara întreagă ¹⁵⁾.

Această alegere se făcea pe viață ¹⁶⁾. Dreptul de alegere se păstrează chiar și mai târziu, când Principatele sunt puse sub

15) Rangul de boier mic era foarte ușor de dobândit. Oricine, prin vrednicie se putea ridica aici și putea ajunge din boier iarăși țaran. Boier mic era ceva mai mult decât frunzașul țaran al satului. (N. Iorga — *Istoricul Constituției românești*, p. 12).

16) D. Cantemir, în *Descrierea Moldovei* vrea să dovedească că domnia a fost la început ereditară și că alegerea intervenia numai atunci când toată viața domnească era stinsă. D. Paul Negulescu, întemeindu-se chiar pe afirmațiile lui Cantemir, arată că acest lucru este inexact și că ceiaze urmărea prin asta era să-și stabilească *domnie ereditară* în Moldova, cu ocazia tratatului încheiat cu Petru cel Mare la 1711. Prin art. III și IV al acestui Tratat, Rușii „se obligau să susțină ca *Suveran* al Moldovei pe Prințul D. Cantemir și toată familia sa, partea bărbătească, având drept de moștenire la tron chiar copilul conceput numai. În acest caz guvernarea urma să se încredințeze unor epitropi moldoveni”. (D. Sturza și C. Colescu Vartic I, p. 15—18).

protectoratul Turciei. În acest caz alegerea trebuia confirmată de Poartă printr'un firman.

Dar, această situație inițială este în urmă schimbată prin diferitele Tratatate și Convenții care apar cu privire la țara noastră. La început, în cele mai vechi Tratatate, în *Hatti-Humaiumul* Sultanului Baiazid I, supranumit Ildirim, din anul 1392, art. 4, declară că: „Prinții creștini vor fi aleși de Mitropolit și de Boieri”. Prințul, declară art. 1, are dreptul de a face războiu și pace și acela de viață și moarte asupra supușilor săi. *Hatti-Humaiumul* Sultanului Mehmed al II-lea, din 1460 confirmă principiile consacrate de firmanurile anterioare.

Prin Tratatul dela Kuciuc-Kainardji, din Iulie 1774, art. XVI, privitor la Principate și 'n special prin convenția explicativă a acestui Tratat, încheiată la Constantinopol la 10 Martie 1779, art. VII, No. 4, Sublima Poartă să obligă din nou să respecte cu sfințenie vechile Hati-șerifuri. Mai mult chiar, aceste tratatate numesc pe Domnii Moldovei și Munteniei, cu titlul de *Suverani* și le îngăduie, art. XVI, No. 9, să aibă pe lângă Sublima Poartă însărcinați de afaceri creștini, de *religie greacă*, care vor reprezenta pe Prinț și vor avea grijă de interesele Principatelor; „ei vor fi tratați favorabil de Sublima Poartă, care-i va privi, cu toată mica lor importanță, ca oameni bucurându-se de dreptul ginților și prin urmare apărați de orice vexațiune”.

Deasemeni, prin Tratatul de Pace dela Iași, din 29 Decembrie 1791, încheiat între Rusia și Sublima Poartă, se prevede obligația pe care și-o ia Sublima Poartă: 1° de a observa și executa cu sfințenie tot ceiace-a fost stipulat în favoarea celor două provincii, a Munteniei și Moldovei, în Tratatul de pace încheiat în anul dela Hegira 1188, la 14 ale lunii Djemazul-evel (10 Iulie 1774), în convenția explicativă încheiată la 10 Martie 1779, cași în cea dela 28 Decembrie 1783.

Această idee a repetării că vechile drepturi și privilegii de care se bucurau cele două Principate sunt respectate este clar formulată în toate actele încheiate în această epocă între Rusia și Turcia. Pretutindeni se vorbește de vechile Hatti-Șerifuri privilegii și obiceiuri. Poziția constituțională a Domnului, singurul element de unitate și de însemnătate în Stat, rămâne neschimbată. În Tratatul încheiat la București în 1812, prin art.

V, se declară din nou că Sublima Poartă garantează și respectă vechile privilegii ale Principatelor.

Abia prin Convenția explicativă a Tratatului dela București, încheiată între Rusia și Sublima Poartă la Akerman, la 25 Septembrie 1826, întâlnim o schimbare esențială în organizarea instituției Domniei la noi. Arătând împrejurările de fapt cari determină încheierea *actului separat* făcut în baza convenției explicative a Tratatului dela București, încheiat tot la această dată de 25 Septembrie 1826¹⁷⁾, ajunge să dea o organizare cu totul diferită instituției de care ne ocupăm.

Actul recunoaște că Domnii erau aleși până aci de boierii indigeni; deacum încolo ei vor fi aleși „cu consimțământul și voința Sublimei Porți, de adunarea generală a Divanului, conform vechiului obicei al țării”. Alegerea se va face de boierii fiecărui Divan, având adeviziunea generală a locuitorilor. Alesul va fi dintre boierii cei mai vechi și mai capabili de a îndeplini această sarcină. Candidatul ales va fi prezentat Sublimei Porți, care, dacă-l agreează, îl numește Domn și-i dă investitura. Când, pentru motive grave, Sublima Poartă refuză investitura și aceste motive sunt apreciate de ambele părți, se procedează la o nouă alegere.

Alegerea se face pe termen de 7 ani. Domnia devine deci din viageră, temporară. Situația de fapt introdusă dela 1882, se perfectează abia acum. Domnii nu vor putea fi destituiți în

17) „Convenția explicativă a Tratatului dela București, încheiat între Rusia și Sublima poartă în orașul Ackerman, la 25 Septembrie 1826, spune, în al treilea art.: „Tratatele și actele relative la privilegiile de care se bucură Moldova și Muntenia, fiind confirmate printr'o clauză. expresă a art. 5 a Tratatului dela București, Sublima Poartă se angajează în mod solemn să observe suszisele privilegii, tratate și acte, în orice ocazie, cu bună credința cea mai scrupuloasă și promite să reînnoiască, în timp de șase luni după ratificarea prezentei Convenții, *Hati-Șerifurile* din 1802, care au specificat și garantat aceste privilegii. În afară de asta, ținând socoteală de nenorocirile ce-au încercat aceste provincii, în urma ultimelor evenimente, văzând alegerea făcută de boerii munteni și moldoveni pentru a fi hospodari în cele două Principate și văzând că Curtea imperială a Rusiei a dat asentimentul său acestei măsuri, s'a recunoscut, atât de Sublima Poartă cât și de Curtea Rusiei că *Hati-Șerifurile* mai sus menționate, din anul 1802, trebuiau indispensabil complectate, prin mijlocul clauzelor consemnate în actul separat aci alăturat, închiat între plenipotențiarii respectivi și care este și va fi considerat ca făcând parte integrantă din prezenta Convenție”.

acest timp decât pentru comiterea vreunui delict. În acest caz Sublima Poartă informează Curtea Rusiei, și dacă se va constata exact faptul, după ancheta făcută de ambele puteri, se va autoriza destituirea.

Totuși, pentru că alegerea pe termen era o inovație față de vechile tradiții și *Hatti-Şerifuri* după care se conduceau Principatele, se adaugă, spre a nu se face prea marcată această tranziție, dispoziția că Domnii pot fi realeși la expirarea celor șapte ani, dacă nici o plângere gravă nu s'a ridicat împotriva lor nici de cele două Curți, nici de Țară și dacă realegerea este cerută de Divanuri și are și consimțământul general al locuitorilor. Abdicarea Domnilor nu era permisă decât cu consimțământul celor două Curți.

Domnul destituit sau care abdicase înainte de termen pierde titlul său; va putea însă să reintre în clasa boierilor, cu condiția de a rămâne liniștit. El nu va mai putea redeveni nici membru al Divanului, nici să ocupe vre-o funcție publică, nici să fie reales Domn. Aceste interdicții nu trec asupra fiilor Domnilor destuiți sau abdicati.

Actul separat prevede creațiunea instituției *caimacanilor*, *cari*, numiți de Divan, aveau însărcinarea să conducă administrația Principatelor în caz de destituire, abdicare sau moarte a Domnului și până la instituirea noului succesor.

272. — **Raporturile dintre Domn și boieri și dreptul de proprie legiferare.** — Actul separat din 25 Septembrie 1826 aduce pentru prima dată în formă scrisă, o mărturisire asupra a două chestiuni extrem de interesante: 1° raporturile dintre Domn și boieri; 2° dreptul de legiferare al Divanurilor.

În privința primei chestii *Actul separat* declară că boierii sunt obligați să execute ordinele Domnitorilor și să rămână față de dânsii în limitele unei perfecte supunerii. Domnul nu poate pedepsi arbitrar sau să dea pedepse nemeritate; nici o pedeapsă nu se poate da decât după ce boierii au fost judecați după legile și obiceiurile țării.

Relativ la dreptul de proprie legiferare al Divanurilor, *Actul separat* constată că din cauza turburărilor survenite în ultimii ani în Principate, aducându-se cea mai mare dezordine în diferitele ramuri ale administrației interne, Domnii vor fi obligați să se ocupe, fără cea mai mică întârziere, împreună cu

Divanurile respective, de măsurile necesare pentru a îndrepta situația Principatelor încredințate grijilor. Noua organizare a administrației va fi cuprinsă într'un regulament general pentru fiecare provincie, regulament ce va fi pus imediat în aplicare. *Regulamentele organice* de mai târziu se găsesc astfel anunțate pentru prima dată în acest act. Ca și în tratatele și convențiile precedente și acest act consfințește încă odată vechile drepturi și privilegii ale Principatelor, întrucât nu sunt contrare stipulațiilor prezente¹⁸⁾.

Ideia unei administrații naționale și independente se găsește clar formulată și în art. 5 al Tratatului de pace dela Adrianopole, din 2 Septembrie 1829¹⁹⁾.

273. — *Tratatul dela Adrianopole.* — Prin tratatul separat dela Adrianopole, încheiat între Rusia și Poartă, relativ la Principate, se confirmă actul separat al Convenției dela Ackerman, aducându-i-se o serie de modificări importante. Astfel în ce privește alegerea Domnului, recunoscându-se nevoia de a se da administrației acestor provincii o bază mai stabilă și mai conformă cu adevăratele interese ale țărilor, se revine la *Domnia viageră*.

Drepturile Domnilor sunt clar formulate în acest act. Ei au o autonomie internă deplină: „Domnii vor rezolvi singuri toate afacerile interne ale provinciilor lor, consultând Divanurile respective, fără a putea aduce totuși vreo atingere drepturilor garantate celor două țări prin tratate și *Hatti-Şerifuri* și nu vor fi împiedecate în administrația interioară prin nici un ordin contrar acestor drepturi”.

În privința administrației interne, deasemeni, tratatul asigură că nici o ingerință nu va putea avea loc din partea celor două Puteri. „Guvernul celor două Principate, bucurându-se de toate privilegiile unei administrații interne independente”, obține dreptul de a înființa miliția pentru paza hotarelor, asigurarea ordinii și aplicarea legilor și regulamentelor. Numărul și între-

18) „Toate celelalte drepturi și privilegii ale Principatelor Moldovei și Munteniei și toate Hatti-Şerifurile care le privesc vor fi menținute și respectate, întrucât n'ar fi modificate prin prezentul act”.

19) „În consecință, Principatele se vor bucura de liberul exercițiu al religiei lor, de o perfectă siguranță, de o administrație națională și independentă și de o întreagă libertate de comerț”.

ținerea acestor miliții vor fi stabilite de Domni, de acord cu Divanurile respective, bazându-se pe vechile exemple.

Tot ca o dispoziție referitoare la administrația generală trebuie privită și obligația pe care și-o lua Sublima Poartă de a confirma regulamentele administrative făcute în timpul ocupației rusești: „după dorința exprimată de adunările celor mai de seamă oameni ai țării și care vor trebui, pe viitor, să servească drept bază a regimului intern al celor două provincii, cu condiția ca aceste regulamente să nu aducă nici o atingere dreptului de suveranitate al Sublimei Porți”.

Tatatul dela Adrianopole devine astfel, pentru istoria noastră constituțională, unul dintre cele mai importante. El redă Principatelor vechile lor drepturi și privilegii, le recunoaște dreptul autonomiei și independenței interne, dreptul de proprie administrație și le recunoaște din punct de vedere extern o serie importantă de drepturi, în special cele privitoare la comerț.

Prin tratatul dela Petersburg din Ianuarie 1834, se aprobă în mod formal regulamentele făcute în Principate în timpul ocupației rusești. Se are grijă să se precizeze din nou că aceste regulamente sunt făcute de cei mai principali locuitori ai Principatelor. În tratat se găsetse chiar denumirea de *Constituție* dată acestor regulamente. Tratatul prevede însă o derogare de la dispozițiile stipulate pentru alegerea Domnilor; dar această derogare nu poate avea loc decât o singură dată, acum, cu primele numiri de Domni ²⁰⁾.

274. — Organizarea dată de Regulamentele organice. — Cea dintâi chestiune de care se ocupă Regulamentul este aceea a alegerii Domnului, căci, așa cum s'a arătat, în toată această perioadă, Domnul este elementul determinant, în jurul căruia și în funcție de care se concentrează întreaga viață a Statului. Domnul este ales pe viață de adunarea obștească și confirmat de Curtea Suverană; el guvernează potrivit legilor și vechilor

20) „După recunoașterea formală a Constituției, Domniile din Valachia și Moldova vor fi numiți, dar numai pentru această dată și ca un caz cu totul particular, în felul în care s'a convenit, acum câțva timp, între cele două puteri contractante și ei vor începe să guverneze cele două provincii, conform cu Constituția, care este o serie de stipulații, cum s'a vorbit mai sus”.

obiceiuri și tradiții ale țării, modificate însă, în ce privește administrația internă, de aceste regulamente.

Alături de Domn, ajutându-l în conducerea și în special administrarea țării, apar miniștrii, numiți și revocați de dânsul. Are deasemeni dreptul de a numi și revoca pe toți funcționarii; are drept de grație și de comutare a pedepselor; are inițiativa propunerii legilor în fața Adunării obștești; acordă și ridică, după judecată, titlurile de nobleță; are dreptul de a confirma deciziile Divanului suprem sau să le defere Curții de revizuire.

Puterea legiuitoare este formată din *obșteasca adunare* ²¹⁾ prezidată de mitropolit și compusă din 42 membri și anume: 3 episcopi diocesani: de Râmnic, Buzău și Argeș, 20 boieri de rangul I și 18 deputați de județ, plus unul al orașului Craiova. Mitropolitul și episcopii sunt membrii de drept ai adunării.

Cei douăzeci de boieri de rangul I sunt numiți la București prin scrutin, numai dintre boierii de rangul I, având 30 de ani impliniți. Ei sunt aleși cu majoritate relativă de toți boierii din această clasă.

Deputații de județ sunt aleși, în acelaș chip, dintre boierii și fii de boieri ai fiecărui județ, unde trebuie să fie proprietari funciari și să aibă vârsta de 25 de ani. Durata Adunării este de 5 ani; sesiunile anuale sunt de două luni și încep la 1 Decembrie. Dacă sunt lucrări urgente și numeroase, adunarea își poate prelungi sesiunea ²²⁾.

21) Când e vorba de alegerea Domnului, ea se face de *Obșteasca adunare extraordinară* cu o compunere cu totul diferită. (Vezi P. Negulescu — *Drept ad-tiv*, II, p. 115). Pentru Moldova e formată din 132 membri. Este interesant de remarcat că atunci când este vorba de Adunarea obștească extraordinară, care are misiunea să aleagă pe Domn, întâlnim ca membru al acestei Adunări un deputat al *Academiei de Instrucție publică*. Condițiile care-i se cer acestuia sunt foarte interesante. Trebuie să fie „Moldovan, membru al acestui Institut, luminat și zelos pentru instrucția publică” (art. 3 lit. d.). Senatorii universitari de azi sau senatorul de drept, președintele Academiei Române, pot lesne găsi aici origina instituției lor.

22) Adunarea ordinară a Moldovei se compune din Mitropolit, președintele de drept, având însă un singur vot, din cei doi episcopi de Roman și Huși, din 16 boieri aleși dintre cei dela rangul de mare logofăt până la ban inclusiv și din 16 deputați provinciali, câte unul de județ, aleși dintre proprietarii funciari ai aceluiaș județ, boieri sau fii de boieri, cunoscuți prin buna lor purtare. Deputații trebuie să aibă treizeci de ani impliniți.

La ședințele Adunării iau parte miniștrii, dând toate explicațiile necesare; n'au însă dreptul de a fi membri ai Adunărilor și nici de a vota. Pentru ca Adunarea să poată lucra, se cere să fie prezenți două treimi din membrii ei; hotărârile se iau cu majoritate. In caz de paritate, votul Președintelui este preponderant.

Rezoluțiile luate de Adunare, pentru a avea putere de lege, trebuiau sancționate de Domn. Acesta putea refuza ori-când sancțiunea, fără a arăta motivele. Domnul are dreptul, în caz de turburări grave, să închidă Adunarea și s'o dizolve, lu-ând avizul prealabil al celor două Curți Suzerane. Dacă Adunarea ar fi votat legi contrare vechilor privilegii ale Principa-telor, garantate de Tratatate și *Hati-șerifuri*, acestea ar fi fost considerate ca fără ființă și fără putință de aplicație. Intâlnim deci chiar în acest timp în Principate un control al constituțio-nalității legilor, instituție care a căpătat azi o deplină consa-crare și importanță ²³).

Dar partea care este mai interesantă e că Adunarea n'ar putea să împiedece exercițiul puterii suverane administrative, care este încredințat Domnului, după vechile obiceiuri ale Țării. Ea are drept de control asupra administrației; toate nemulțu-mirile și dorințele țării le aduce la cunoștința Domnului prin anaforale, sau, la caz de nevoie și la cunoștința celor două Curți ²⁴).

Puterea judecătorească. Legătura dintre Domn și orga-nele judecătorești se face prin intermediul *logofătului drep-*

23) Iată dispozițiile art. 55 din Regulamentul Moldovei: „Orice act sau deciziune a Adunării generale și a Domnului, care ar fi contrară privilegiilor principatului și tratatelor sau hati-șerifurilor stipulate în favoarea sa, sau drep-turilor Curții suzerane sau Curții protectoare, trebuie să fie considerat de nul și neavenit“.

24) Această idee, clar formulată în art. 57 și 61 din Regulamentul Mol-dovei, este împărtășită și de d. prof. Paul Negulescu în *Tratatul său de drept ad-tiv*, vol. II. In adevăr, D-sa se ridică împotriva parlamentarismului cu răs-pundere parlamentară. Preconizează restrângerea atribuțiilor Parlamentului. Gu-vernul să fie răspunzător față de Rege. Parlamentul să aibă drept de control asupra activității guvernului; toate nemulțumirile semnalate să le aducă la cuno-ștința Regelui, ca acte colective ale Adunării.

tății (ministru), care veghiază asupra integrității magistraților și legalității procedurilor²⁵).

Distribuirea justiției este repartizată următoarelor autorități:

1° *Inalta Curte de Revizie* are drept misiune să judece afacerile trimise de Domn în cercetarea ei. Ea judecă hotărârile date de Curtea apelativă și de secțiunile Divanului Suprem. Motivele de revizuire sunt: rea aplicație a legii, lipsa formelor esențiale sau dacă deciziunea Divanului suprem diferă de toate celelalte decizii ale instanțelor inferioare.

Compunerea Inaltei Curți este particular de interesantă. În ipoteza când ea judecă afaceri comerciale, în compunerea ei intră cele două secții ale Divanului Suprem, cari n'au judecat afacerea; în afacerile civile intră una din secțiile Divanului suprem, care n'a judecat afacerea și Curtea apelativă. Inalta Curte astfel formată, judecă în completul ei de 9 membri, sub președinția celui mai vechi în rang. Hotărârile ei se iau cu majoritate. Domnul le confirmă și pune în executare.

2° *Inaltul Divan* judecă toate apelurile împotriva deciziilor date de divanurile civile și criminale; e compus din două secții, de câte 5 membrii fiecare. Deciziile Inaltului Divan sunt

25) Art. 378 Regulamentul Moldovei: „Marele Logofăt va exercita o supraveghere activă asupra diferitelor tribunale, astfel ca regularitatea afacerilor cari se tratează, cursul procedurilor ca și decizia judecăților, să fie conforme Regulamentului și legilor prescrise. În acest scop este autorizat să viziteze în persoană diferitele tribunale și divanul princiar, să asiste, eventual, la ședințele lor; să-și procure toate informațiile pe care le-ar socoti necesare. Tot în îndatorirea lui intră vizitarea tribunalelor de județ sau să trimită revizori de o probitate încercată, care să-și facă cunoscut starea de lucruri. El va informa pe Domn de orice abatere din partea funcționarilor, în exercițiul funcțiilor lor și va semnală pe cei cari s'ar distinge printr'o purtare meritorie”.

Art. 379: Marele Logofăt fiind intermediar între diversele instanțe judecătorești și Domn, prin îngrijirea lui vor fi supuse Domnului:

a) Rapoartele președinților diferitelor tribunale, privitor la neglijența membrilor săi;

b) Rapoartele adresate Domnului de Divanul domnesc în toată întinderea atribuțiilor sale;

c) Rapoartele pentru confirmarea licitațiilor și înstrăinărilor imobiliare.

În art. 380 arată că tot prin acest intermediu vor emana dela Domn toate actele de confirmare și executare a judecăților, în sfârșit, toate ordonanțele emanaate dela Domn, în ordinea judiciară.

aduse la cunoștința Domnului prin intermediul Marelui Logofăt. Domnul ordonă executarea acelor date cu unanimitate sau, deși date numai în majoritate, sunt de acord însă cu toate deciziile instanțelor inferioare. În fața Inaltului Divan nu se pot produce acte noi, nici schimba cauza juridică a acțiunii. Termenul de apel la Domn împotriva deciziilor Inaltului Divan este de o lună. Deciziile Inaltei Curți și ale Inaltului Divan, odată confirmate de Domn, au autoritate de lucru judecat, și nu sunt susceptibile de reformare nici în timpul Domnului care le-a confirmat, nici în timpul succesorului său.

3° *Divanurile judecătorești civile și criminale din București și Craiova* judecă în ultim resort toate afacerile până la concurența sumei de 5000 piaștri principal și 500 dobânzi. Când judecata depășește această sumă, partea lezată are dreptul de apel la Inaltul Divan, în timp de o lună. Secțiunile criminale judecă toate afacerile penale venite în apel dela tribunalele de primă instanță.

Regulamentele prevăd apoi o organizare minuțioasă a instanțelor inferioare, a căilor de atac și a termenelor.

Administrația este serios reorganizată. O idee de unitate domină în repartizarea atribuțiilor diferitelor departamente, de așa natură încât structura generală a Statului apare ca un tot organic.

În fruntea administrației se găsește *Sfatul administrativ* compus din toți miniștrii și la nevoie prezidat de Domn. El se ocupă de toate chestiunile importante de interes administrativ, rezolvă cazurile neprevăzute în legi, prepară noile proiecte de legi și măsurile ce urmează a lua guvernul. Este cel mai puternic organ de coordonare al serviciilor publice ²⁶⁾.

Sfatul administrativ, este format din ministrul treburilor dinlăuntru, al finanțelor și din marele Postelnic, lucrând sub pre-

26) Art. 133 Reg. Moldovei: „Finanțele Statului fiind în raport cu administrația internă și cu comerțul prin care industria și prosperitatea națională pot dobândi o creștere progresivă, se va înființa un Consiliu administrativ (Sfatul administrativ), atât pentru a asigura și înlesni mersul afacerilor, cât și pentru a pregăti materialele necesare deliberărilor Adunării generale ordinare, ca și proiectele de îmbunătățiri cari, după ce vor fi primite de Domn, vor fi recomandate examenului acestei Adunări”.

șidenția Marelui Vornic (ministrul treburilor din lăuntru). Acest Sfat se întrunește de două ori pe săptămână și constituie guvernul propriu zis; el rezolvă toate afacerile curente privitoare la administrație și aduce printr'un raport la cunoștința Domnului toate măsurile luate; aceste măsuri nu sunt puse în executare decât după ce se obține confirmarea Domnului.

Regulamentul organizează apoi ministerele și diferitele instituții ale Statului. Întâlnim astfel Departamentul Vorniciei dinlăuntru, Departamentul finanțelor și al Comerțului (Vistieria), Postelnicia sau secretariatul de Stat, marele postelnic fiind șeful cancelariei Domnului, atât în exterior cât și în interior. Prin intermediul său se comunică diferitelor departamente și adunării legislative ordonanțele domnești. Tot de postelnicie depinde agentul Țării pe lângă Sublima Poartă și *Obștescul Control*, dat în subordinele imediate ale Domnului și având de scop să examineze veniturile și cheltuelile Statului și să constate realitatea și legala lor întrebuițare. Tot această instituție controlează încasarea veniturilor Statului.

Ca organe de Stat mai întâlnim Logofeția bisericească, ocupându-se de afacerile eclesiastice și ale instrucției publice. Afacerile privitoare la instrucția publică constituie o secție specială, dată însă în conducerea instituției numită *Eforia Școalelor*. Tot ca instituție de natura aceasta întâlnim *Eforia Caselor făcătoare de bine*, *Obșteasca epitropie a orfanilor*, având în căderea ei sarcina de a administra persoana și bunurile tuturor minorilor orfani, rămași fără nici un fel de tutelă. Este o instituție asemeni cum în Bucovina și Adeal întâlnim și azi *Sedriile orfanale* sau *Casa orfanilor* în Basarabia.

Regulamentul organic dă o deosebită importanță și organizării armatei naționale, Oștirea pământenească și consacră cea mai mare parte a sa organizării financiare și stabilirii unui nou sistem de așezare a impozitelor.

275. — Criticele aduse acestei organizări. — În primul rând opereii înfăptuită de regulamentele organice i se aduce cea mai mare învinuire din faptul că n'ar fi o operă națională, rezultat al deliberărilor Adunărilor legiuitoare, ci o operă impusă de Ruși și alcătuită în birourile lor dela Petersburg. În afară de aceasta, din petiția pe care Moldo-Valachii o trimit Adunării naționale franceze din Martie 1849, mai rezultă următoarele nemulțumiri împotriva acestei organizări:

1° Știrbirea autonomiei Principatelor, prin faptul că se dădea în căderea Rusiei dreptul de a se amesteca aproape zilnic în afacerile Principatelor.

2° Organizarea nouă este făcută pe baze cu totul autocrate concentrând puterea în mâinile câtorva boieri numai, pe care Rusia îi umplea de onoruri spre a-i putea mai ușor atrage întru susținerea intereselor ei. Se dădea ca justificare a acestei afirmații că la o populație de două milioane jumătate alegători n'ar exista mai mult de trei mii alegători.

3° Reaua organizare a sistemului fiscal, greutatea birurilor apăsând pe clasele de jos, aristocrația fiind complet scutită de orice dare.

4° De a fi înființat, prin sistemul formalităților și a taxelor vexatorii, o adevărată iobăgie a țaranului.

Dacă criticile aduse din punct de vedere al organizării sociale sunt în totul întemeiate, nu tot astfel stau lucrurile din punct de vedere politic. Este greșită afirmațiunea care susține că Regulamentul organic este o operă străină, a influenței Rușești; este adevărat că această lucrare este pornită din inițiativa Rusiei și făcută sub directă ei stăruință; ea este însă opera boierilor moldo-valachi și a Divanurilor cari au discutat-o pe larg, adaptând-o nevoilor și felului de viață al poporului nostru. În Obșteasca Adunare din 1831, când se votează Regulamentele, figurează nume care reprezintă amintiri de seamă în trecutul istoriei noastre, patrioți luminați, care n'au putut avea în vedere decât interesele Principatelor; ei au chibzuit și hotărât conform tradițiilor poporului nostru și numai astfel se explică de ce Regulamentele organice s'au potrivit atât de bine cu vechile deprinderi de viață și-au putut să dăinuiască atât de mult. Imputarea care li se poate face acestor boieri este că, fiind lăsați liberi de Rusia, au abuzat de această libertate, stabilind un regim prea autocrat. Intențiile Rusiei față de Principate îi dictau această atitudine.

Acuzațiile aduse împotriva stirbirei autonomiei Principatelor sunt însă neîntemeiate, deoarece Regulamentele nu făceau altceva, din acest punct de vedere, decât să repete dispozițiile cuprinse în Tratatul care orânduiau alcătuirea acestor Regulamente.

276. — *Convenția dela Paris.* — Prin Tratatul încheiat la Paris la 30 Martie 1856, se prevede, în art. 22 și urm., păstrarea.

vechilor privilegii și imunități de care se bucurau Principatele; mai mult, Sublima Poartă se angaja, — lucru care de altfel apare constant în tot trecutul nostru — să respecte în ambele țări o administrație independentă și națională precum și deplină libertate de cult, *de legislație*, de comerț și de navigație” (art. 23).

Se voește acum să se dea o nouă organizare în Principate și Tratatul prevede instituirea unei Comisiuni care să vină la București pentru a examina situația din Principate și a „propune baza viitoarei lor organizațiuni”.

Pentru a se aduce la îndeplinire măsurile de amănunt și punerea în aplicare a principiilor pe care le va stabili Comisiunea, Tratatul stabilește, prin art. 24, convocarea unor Divanuri *ad-hoc* „compuse așa ca să constituie reprezentanțiunea cea mai exactă a intereselor tuturor claselor societății”. Intre altele, misiunea acestor Divanuri era de a stabili organizația definitivă a Principatelor.

Deasemeni, Tratatul se ocupă de crearea armatei naționale, pentru menținerea liniștei interne și apărarea fruntariilor și garantarea integrității teritoriului. Toate dezideratele exprimate de comisiunea europeană vor trebui să fie transmise la reședința conferinței, urmând să fie aprobate printr'o Convenție, semnată de Inaltele părți contractante. Ca urmare a acestei dispoziții, se încheie la Paris *Convenția* din 7 Aug. 1858, care devine adevărata Constituție a Principatelor-Unite.

În baza art. 1 al acestei Convenții, Principatele Moldovei și Valahiei, devin Principatele-Unite Moldova și Valahia, rămânând mai departe sub suveranitatea Șultanului.

După această declarație, care constituie titlul noului Stat, în conformitate cu toate actele din trecutul țărilor noastre, se repetă și se recunoaște din nou toate vechile drepturi și privilegii avute și'n special dreptul de liberă administrație ²⁷⁾.

27) Iată textul art. 2 din Convenție: „În temeiul capitulațiunilor emenate dela Sultanii Baiazet I, Mohamet II, Selim I și Soliman II, care constituie a lor *autonomie*, regulând raporturile lor cu Sublima Poartă și pe care mai multe Hati-Șerifuri și mai cu seamă acel din anul 1834 le-au consfințit, Principatele vor continua a se bucura, sub garanția colectivă a Puterilor contractante, de privilegiile și imunitățile ce le posedă”.

Am reprodus textul acestui articol pentru că este interesant nu numai

Organizarea constituțională stabilită de Convenție este particular de interesantă. În fiecare Principat există un Domn, care exercită puterile publice, cu concursul Adunării electivă, având ca organ comun comisia centrală dela Focșani. Principiul separației puterilor se găsește în totul pus în aplicare. Puterea legiuitoare alcătuiește legile de interes special pentru fiecare Principat în parte; când este vorba de legi de interes comun, acestea vor fi alcătuite de comisia centrală din Focșani și votate de ambele Adunări. Puterea judecătorească este încredințată magistraților numiți de Domn; inamovibilitatea magistraților este noua bază de organizare a acestui ram.

În privința instituției Domniei, Convenția stabilește că Domnul va fi ales pe viață de Adunare. Se prevede, deasemeni, ipoteza vacanței tronului; atribuțiile șefului Statului vor fi exercitate în acest timp de Consiliul de Miniștrii, care va intra

prin faptul că se recunoaște încă odată autonomia și vechile drepturi ale Principatelor, dar pentru că face mențiune de vechile Hatișerifuri ale Munteniei și Moldovei, prin care se consacrau vechile drepturi și privilegiile, Hatișerifuri contestate de C. Giurescu în *Capitulațiunile Moldovei*. Vezi critica care se aduce acestei păreri de Paul Negulescu — *Tratat de drept ad-tiv*, II, p. 118, notă. Art. 2 din Convenție este particular de interesant pentru noi, deoarece prin el se recunoaște pe Turci vechea independență a Principatelor Române. Suzeranitatea Porței se exercită numai prin pretinderea tributului și a relațiilor de alianță; abia în urmă Sublima Poartă începe să se amestece în alegerea și confirmarea Domnului.

Iată drepturile pe care le recunoaște Convenția:

1° Dela Sultanul Baiazet I (tratatul din 1393 încheiat cu Mircea cel Mare), avem art. 1, în cuprinderea următoare:

„Din marea noastră condescendență învoim ca Principatul Valahiei decurând supus de nebiruita putere a neînvinsei noastre împărății, dimpreună cu Principele său, să se cărmuiască după propriile sale legi și ca voevodul Valahiei să aibă deplină putere de a face resbel cu vecinii săi și de a încheia legături de amicitie cu dânșii, ori și când va voi, și prin urmare să fie stăpân peste viața și moartea supușilor săi”.

Iar în art. 4: „Domnii creștini să se aleagă de Mitropolit și boieri”.

2° Dela Sultanul Mohamet II (tratatul încheiat la 1460 de Vlad V):

Art. 1: „Turcii nicidecum să se amestece în trebile țării, nici să stăpânească, nici să vie în țară, ci numai un singur trimis imperial să vină, însă și acesta numai cu învoirea Domnească”. Acest trimis trebuia să fie însoțit de oameni domnești și să se întoarcă în același chip. Iar art. 2: „Țara să se guverneze după legile ei, să aibă deplină putere de a face resbel cu vecinii ei ori și când va voi, și să încheie legături de amicitie cu dânșii; Domnul să fie stăpân

de drept în lucrare. Procedura alegerii noului Domn este deosemeni minuțios reglementată. Prerogativele și atribuțiile Domnului sunt clar formulate; ele sunt aproape aceleași ca și cele de azi.

Răspunderea ministerială este tratată în art. 15 din Convenție; mai întâi se pune obligația contrasemnării tuturor actelor Domnului de ministrii. Aceștia vor fi răspunzători de violarea legilor și de orice risipă a banilor publici. Urmărirea miniștrilor se va putea porni de Domn sau de Adunare; ei sunt justițiabili de Inalta Curte de Casație și Justiție. Adunarea va trebui să hotărască punerea lor sub acuzare cu majoritate de 2/3 din numărul prezenților.

277. — **Compunerea și funcționarea Adunării electiv.** — Adunarea electivă se alege în fiecare Principat pe termen de 7 ani. Dispoziții speciale anexate la convenție prevăd condițiile și procedura electorală. Adunarea se întrunește în sesiune ordinară în prima Duminică a lunii Decembrie, în urma convocării pe care i-o face Domnul. Sesiunea ei este de trei luni; Domnul poate acorda prelungire, convoca sesiune extraordinară sau

peste viața și moartea supușilor săi". Art. 5: „Domnii creștini să se aleagă de către mitropolit, episcopi și boieri”.

3° Dela Sultanul Mohamed IV (tratatul din 1634 încheiat cu Vasile Lupu):

Art. 1: „Poarta cunoaște pe Moldova de pământ liber și nesupus”.

Art. 2, 3 și 4 reproduc toate principiile consacrate de tratatele anterioare. Particular de interesant însă este art. 9 și 10: „Moldova va păstra titlul de țară neatârnată. Titlul acesta se va reproduce în toate scrisorile ce Poarta otomană va adresa Domnului”. Această neatârnată mergea așa de departe încât trimiterea Porții nu puteau să treacă Dunărea spre a aduce scrisori Domnului, ci acestea trebuiau predate guvernatorului dela Galați. Deasemeni, în art. 11 se prevede modul de alegere al Domnului. Va lua parte diversele clase ale poporului țării, iar alegerea va trebui recunoscută de Poartă „fără ca aceasta să aibă voie de a se amesteca, de a numi Domn, de a rădica cât de mică greutate sau de a pune cea mai mică piedică, în privința aceasta”. Este adevărat că Moldova va plăti ca tribut 10.000 galbeni, dar aceasta este mai mult o contravaloare a angajamentului luat de Sublima Poartă de a apăra țara în toate împrejurările în care sprijinul armat i se va cere.

Din toate aceste acte rezultă cu prisosință situația de independență în care s'au găsit totdeauna Principatele, situație recunoscută dealtfel și de Tratatul și Convenția dela Paris.

chiar dizolva Adunarea; în acest caz noua Adunare trebuie să se întrunească în termen de cel mult trei luni.

Mitropolitul și episcopii eparhioți devin membri de drept ai Adunării; Mitropolitul este și prezidentul ei; viceprezidenții și secretarii sunt aleși de Adunare.

Miniștrii cari nu sunt membri ai Adunărilor, au drept de acces și de a lua parte la debateri; ei nu pot lua parte la vot.

278. — **Comisia centrală dela Focșani.** — Pentru alcătuirea legilor de interes comun în ambele Principate, se creiază o comisie centrală la Focșani, formată din 16 membri, opt moldoveni și opt munteni; patru din aceștia erau desemnați de Domn dintre membrii Adunării sau din persoane care au ocupat funcții înalte în Stat, patru sunt aleși de Adunare. Membrii cari fac parte din Adunare își păstrează scaunul lor și participă la alegerea Domnului. Comisiunea centrală lucrează în permanență; durata mandatului membrilor ei este în funcție de durata mandatului Adunărilor din care fac parte. Comisia alege din sânul său un prezident, al cărui vot va fi preponderent.

Rolul acestei comisiuni este extrem de important. Astfel, prin art. 32 se prevede că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a Principatelor sunt puse sub paza comisiunii centrale”. Ea devine deci paznicul noii organizări constituționale, instrumentul menit să vegheze, din punct de vedere intern, la respectarea noii baze pe care urma să se clădească Statul și în acelaș timp să servească drept cel mai puternic element în opera de unitate a celor două Principate. Comisia are dreptul să privegheze întregul organism al Statului și să semnaleze Domnului toate măsurile ce trebuiesc luate pentru îndreptare, fie pe cale legislativă, fie pe cale administrativă. Deasemeni, Domnul are dreptul să trimită Comisiei toate propunerile de interes comun pentru ambele Principate, spre a fi transformate în proiecte de legi; comisia are însă îndatorirea ca din proprie inițiativă să întocmească legile de interes comun ambelor Principate, care să fie supuse deliberării Adunărilor prin intermediul Domnului.

Ceiace este interesant aici, este că se precizează cari sunt legile de interes general comun; enumerarea dată este cu titlu de exemplu și foarte cuprinzătoare; aproape nu există domeniu care să nu fie cuprins în această enumerare; depindea numai

de voința ambelor Adunări ca să facă o aplicație cât mai justă și mai conformă cu interesele naționale a acestui principiu ²⁸⁾.

Dar Convenția introduce interesante dispoziții menite să asigure respectul noii organizări. Astfel, Adunările pot introduce amendamente la proiectele alcătuite de comisie, dar în acest caz, aceste proiecte sunt trimise din nou comisiei, care va alcătui un nou proiect general, pe care Adunarea este obligată să-l primească în întregime sau să-l respingă în întregime. Numai când amendamentele vor fi votate deodată de ambele Adunări, Comisia centrală este obligată să le primească.

Pentruca nu cumva dispozițiile constituționale să fie totuși eludate prin sistemul legilor de interes local, făcute de fiecare Principat, Convenția dispune că aceste legi nu vor fi sancționate de Hospodar decât după ce se va fi luat avizul Comisiei centrale, dacă nu depășesc noile dispoziții constituționale. Un adevărat control al constituționalității legilor, un control *a priori*, dat în căderea unui corp politic, după sistemul existent pe atunci în Franța.

279. — Alte instituțiuni. — Convenția prevede, ca o dispoziție logică a măsurilor semnalate mai sus, crearea unei Inalte Curți de Casație și de justiție, comună ambelor Principate, cu sediul la Focșani. Membrii acestei Curți vor fi inamovibili. Deasemenea, în art. 39 se prevede o dispoziție care poate fi apro-

28) Art. 34: „Sunt privite ca legi de interes general toate acelea care au de obiect unitatea legislațiunii, înființarea, menținerea sau îmbunătățirea unirei vămilelor, a poștilor, a telegrafului, fixarea valorii monetare și deosebitele materii de folos public, comune ambelor Principate.

Art. 35: „Odată constituită, misiunea centrală va trebui să se ocupe special a codifica legile în ființă, punându-le în armonie cu actul constitutiv al noii organizațiuni.

„Ea va revizui regulamentele organice, precum și Codicele civile, criminale, de comerț și de procedură, astfel încât, afară de legile de interes curat local, să nu mai fie în viitor decât unul și acelaș corp de legislațiune, care va fi executoriu în ambele Principate, după ce va fi votat de către respectivele Adunări, sancționat și promulgat de fiecare Hospodar”.

Cea mai largă competență i se dă acestei misiuni; unificarea legislației a fost în toate timpurile socotită drept cel mai bun mijloc de unitate suflătoare. O văd străinii în 1856 și o declară ca principiu esențial de viață în Principate. Deși această lecție nu se găsește așa de departe în trecutul vieții noastre de Stat, totuși ea a fost complet uitată de oamenii politici de azi și după 12 ani dela Unire, ne găsim încă departe de a avea o unitate legislativă.

priată azi de a art. 103 al. ultim din Constituție: „Hotărârile date de Curți și de tribunale în ambele Principate, vor merge exclusiv la această Curte de Casație”. Desigur, aici nu este vorba de obligativitatea dreptului de recurs; dreptul de recurs era presupus ca un drept indiscutabil; ceea ce s'a voit a fost ca acest drept de recurs să fie judecat numai de Curtea de Casație.

Această Curte exercită acțiune disciplinară împotriva membrilor dela Curți și tribunale și acțiunea penală împotriva propriilor săi membri; ea servește și de Curte de înaltă justiție, pentru judecarea miniștrilor.

Convenția mai prevede înființarea unei miliții naționale iar în partea finală cuprinde o adevărată declarație a drepturilor omului, care, cu mici modificări, se găsește înscrisă în Constituția de azi. Se înființează un buget de venituri și cheltuieli pentru fiecare Principat, care va fi votat de Adunare.

Acestea sunt principalele dispoziții introduse de Convenție; după cum se vede, dânsa este o adevărată Constituție, cuprinzând în sfera sa, toate liniile generale ale noii organizări a Statului. Toate principiile moderne, care dominau atunci dreptul public, se găsesc înscrise aici. Mai mult chiar, după aproape 80 de ani dela acea dată, majoritatea principiilor acolo înscrise au fost reproduse din nou de constituentul din 1923 și formează baza de dezvoltare a Statului român întregit. Evoluția își urmase pașii într'un tempo foarte viu; trebuia să ne punem în curent cu noua structură a Statelor înconjurătoare. Dar această evoluție precipitată va avea consecințe destul de însemnate pentru viitoarea dezvoltare a Statului.

280. — *Incerări interne pentru dobândirea de drepturi și libertăți naționale.* — Dacă se examinează evoluția noastră constituțională în raport cu a celorlalte popoare, un fapt va putea să producă dela început nedumerire: pe când la popoarele din Apus, drepturile și libertățile constituționale au fost cucerite pas cu pas, în luptă îndârjită împotriva puterii centrale, care-și justifica existența și atotputernicia sa pe considerațiuni de drept divin, la noi nimic sau aproape nimic din toate aceste mișcări. Din evoluția constituțională schițată până aici se pot desprinde două perioade clar marcate: în prima perioadă, după înjgheburile Statelor noastre, normele constitutive ale Statului se găsesc formulate în tratate încheiate direct între Statele

noastre și puterile vecine; în perioada a doua aceste norme se desprind din tratatele și convențiile încheiate între Statele vecine nouă, dar fără participarea noastră. Un fapt se desprinde iarăși indiscutabil: că în tot trecutul nostru, actele oficiale recunosc o autonomie destul de pronunțată Principatelor.

Și totuși, dacă se trece peste acte, dacă se caută să se pătrundă în misterul trecutului nostru, care păstrează încă atâtea comori nedescoperite, se pot constata momente importante când chemarea launtrică a omului pentru ideea de libertate, chemare care apare la toate popoarele, apare și la noi. Etapele ei de dezvoltare sunt aceleași ca și în altă parte. Lupta care se dă la început între autoritate Statului și individ este o luptă pentru apărarea de biruri, așa cum întâlnim în toate celelalte țări. Pe timpul lui Mircea cel Mare întâlnim populația părăsind anumite ținuturi, din cauza birurilor prea mari și refugiindu-se în țările vecine. Așa se explică imigrațiunea Românilor în Bulgaria de azi, pe malul drept al Dunării; regiunea aceasta era pašalâc turcesc și situația locuitorilor era mult mai bună decât în Principatele independente, care trebuiau să plătească tribut Turcilor. Mircea cel Mare iartă de biruri pe locuitorii plecați și le dă *slobozenie* să se întoarcă liberi în ținuturile pe care le ocupaseră. Satele cu acest nume, diferite *Slobozii*, dovedesc acest lucru. Și gestul lui Mircea se va repeta în tot lungul istoriei noastre; țările rămâneau necultivate și Domnii se mulțumeau să aibă cel puțin belșug în țară. Iată deci un prim fenomen, care dovedește un început de luptă între individ și puterea centrală, întru câștigarea drepturilor și libertăților²⁹).

Dar aceste umile începuturi nu vor putea să constituie o operă durabilă. Pe când în Apus viața de Stat se organizase cu mult înainte de încheierea Stateilor noastre, peste trupul țării noastre a trecut uraganul năvălirilor, care a șters orice urmă de organizare. Trebuia totul reluat dela început și când viața de Stat, în ritmul Europei apusene, își face din nou apariția, un pericol și mai grav de cât năvălirile barbare apare. Porțile Europei sunt forțate de Turci și țările noastre devin teatrul luptelor pentru hegemonie în Răsăritul Europei. In a-

29) În Tratatetele încheiate între Rusia și Turcia, se observă, aproape după fiecare războiu, o iertare a Principatelor de a plăti impozite, din cauza pustiirilor făcute de armatele de ocupație și pentru a favoriza întoarcerea fugărilor.

tari condiții, încercările pentru dobândirea unor libertăți și drepturi naționale, deși apar din epocă în epocă, în special la Români din Ardeal, ele sunt lipsite de consistență iar instituțiile realizate nu sunt în raport direct cu eforturile depuse. Așa la începutul secolului XIX mișcările naționale pentru dobândirea libertăților reușesc să aducă însemnate realizări³⁰⁾. De cele mai multe ori însă, rezultatul înfăptuirilor de anumite drepturi, prin diferite tratate, se datorește tocmai acestor mișcări interne³¹⁾.

30) Aici este locul să amintim de *Proiectul de Constituție* din 1822 întocmit în Moldova de boerii mici. Acest proiect inspirat de ideile franceze, ajunse la noi prin intermediul Polonezilor și mai târziu prin al călătorilor francezi și a boierilor români care începeau să studieze în Apus, cuprinde 77 de articole sau *ponturi*. Proiectul este inspirat din ideile care erau atunci la modă și care pasionau spiritele. Interesant este art. 1 care declară că Moldova a avut din vechime și are și azi „privilegiul slobozeniei și acela al volniciei de a se oblaui cu ocârmuitorul său și cu pravilele țării sub umbrărea prea puternicei împărății careia îi este supusă”. Când boerii mici din Moldova de adresează Sublimei Porți spre a revendica libertăți și drepturi, în orice caz spre a se bucura de favoarea suzeranului, ei nu s'ar fi adresat în numele vechilor libertăți și drepturi dacă acestea n'ar fi fost o realitate netăgăduită pe acea vreme. N'avem nici un interes să indispună Sublima Poartă, dela care revendicau întărirea noii Constituții.

În celelalte articole, proiectul se ocupă de libertatea individuală, de garantarea dreptului de proprietate, de biserică, de naturalizare și de pierderea calității de Moldovan, dreptul de legiferare al Sfatului obștesc, organizarea justiției, despre organizarea funcțiunilor și alegerea persoanelor de slujbă.

Interesante sunt articolele privitoare la regimul dărilor, din care se constată că nu se aduce nici o schimbare situației anterioare, ci se cere, dimpotrivă, extinderea ei la toți boerii, spre a nu se mai face deosebire ca până acum. În partea finală a acestui proiect găsim o serie de cereri de obștească trebuință, printre cari, înființare de școli obștești la Eși și în toate târgurile din țară „pentru ca să învețe oricine în limba noastră: gramatică, aritmetică, geometrie, logică și meșteșugul alcătuirii de scris”. Deasemeni se cere înființarea unei tipografii în limba patriei. Se cere interdicția pentru străini de a dobândi imobile rurale transformarea țiganilor din nomazi în iobași pe moșiile boierilor. În sfârșit alegerea Domnului să se facă de obșteasca Adunare alcătuită din Mitropolit, Episcopii țării și de toată obștea boierilor, dela Logofăt mare și până la șatar.

S'a căutat să se vadă în acest proiect *Originele democrației române* (D. Barnovschi). Lucrul însă este complet neexact, deoarece boierii petiționari nu cereau drepturi pentru popor, ci cereau aceleași drepturi și privilegii pentru toți boierii. Se vede acest lucru și din art. privitor la alegerea Domnului, ca și din articolele care mențin și generalizează vechile dări și în special din articolul care cere transformarea țiganilor din nomazi în robi pe moșiile boierilor.

31) Mișcările revoluționare din 1848 în Principate și proclamația dela Islaz

Ritmul în care trăia Europa pe deoparte, mișcările inter-
ne pentru dobândirea libertății naționale de altă parte, aceste
două împrejurări, la care trebuie adăugat poziția geografică a
țărilor noastre, și interesul Europei pentru gurile Dunării, ne
explică motivul pentru care instituțiile noastre de drept public
au fost transplantate pe deantregul peste felul de viață al po-
porului nostru, dându-i o organizare nouă. Manifestările de
până acum, atitudinea neamului nostru, cu toată vitregia îm-
prejurărilor prin care a trecut, ne îndreptătesc a crede că evo-
luția în dobândirea libertăților și a instituțiilor ar fi urmat și
aici aceeași linie firească, dacă neamul nostru ar fi fost lăsat să
trăiască în aceleași condiții ca și neamurile din Apus. Dar deo-
sibirea de evoluție era prea mare și istoria nu cunoaște timp
pe care popoarele să-l poată pierde în cucerirea aceluiași în-
făptuiri pe care alte popoare le-au realizat prin grele jertfe.

Dar transpunerea pe deantregul, peste felul de viață al
unui popor, a unui fel de viață, al unor instituții, cari n'au
fost cucerite prin grele jertfe de dânsul, cari nu sunt rezulta-
tul eforturilor și suferințelor de pas cu pas, care nu-l fac pe om
să se lege în chip indestructibil de dânsule, să le considere ca o
creație proprie a sa, are mari neajunsuri pentru istoria viitoare
a acestui popor. Aceste instituții sunt considerate ca ceva
străin, ca ceva căruia nu trebuie să-i se dea atenție și grijă
deosebită. Oamenii le tolerează pentrucă ele există; nu pun
nici o pasiune în păzirea și menținerea lor și când ele dispar,
privesc cu indiferență la dânsule. Aceasta este caracteristica și
răul de care suferă toate instituțiile noastre, de importanță
străină. Instituțiile acestea n'au pătruns în sufletul poporului
nostru, nu s'au topit cu suferințele lui, pentru a eși înălțate din
elanul de viață al neamului nostru. Deaceia ele lăncezesc și nu
dau rezultatele așteptate. Experimentarea oricărui sistem
străin, adoptat în același chip, ajunge la aceleași rezultate. Le-
gile vin și se schimbă, se abrogă și se repun în vigoare, cu o
iuțeață pe care *Monitorul Oficial* abea o poate înregistra: opi-
nia publică rămâne impasibilă la această mișcare la care

sunt un exemplu luat la întâmplare. Dar asupra tuturor acestor împrejurări nu
putem inzista mai mult aici. O vom face pe larg în lucrarea noastră *Istoria
derptului public românesc*, în curs de pregătire. Această lucrare va servi ca intro-
ducere la prezentul Curs.

dânsa nu ia parte. Instituțiile unui popor n'au valoare decât dacă ele sunt opera națională a acestui popor, făurită în focul luptelor și al suferințelor, în slujba idealului pe care viața l'a sădit în fiecare națiune.

§ 2. — *Epoca instituțiilor naționale.*

SUMAR: A. Statutul lui Cuza. — 281. *Imprejurări istorice.* — 282. *Noua Constituție a Principatelor-Unite.* — 283. *Organizarea puterii legiuitoare.* — 284. *Funcționarea Adunării electivă.* — 285. *Rolul legislativ al Corpului Ponderator.* — B. Constituția din 1866. — 286. *Instituirea sa.* — 287. *Modificările Constituției din 1866.* — C. Constituția din 1923. — 287. *Necesitatea unei noi Constituții.* — 288. *Proiectul partidului liberal.* — 289. *Proiectul Boilă.* — 290. *Proiectul Berariu.* — 291. *Proiectul partidului țărănesc.* — 292. *Procedura instituirii Constituției din 1923.*

A. — Statutul lui Cuza

281. — *Imprejurări istorice.* — Principatele, puse sub oblăduirea Convenției din Paris, a noiei lor Constituții, erau să fie chemate să dea dovada întregii lor vitalități și să cucerească noile libertăți ce le erau încă refuzate. O impulsie populară va veni să transforme în fapte împlinite, să dureze instituții noi, din simplele dorinți care planau în chip vag în gândurile tuturor. Dacă în trecutul Principatelor noastre mișcarea populară de cucerire a drepturilor și libertăților individuale, de creare a instituțiilor naționale, s'a arătat înceată și neconformă cu ritmul general al mișcărilor similare din restul Europei, din cauza împrejurărilor particulare prin care au trecut Statele noastre, acum, când situația politică s'a schimbat, când Principatele sunt puse în situația de a putea să-și manifeste liber puterile lor de viață, vor căuta să dobândească toate instituțiile ce le fuseseră până atunci refuzate.

Convenția dela Paris prevăzuse instituirea unor Adunări electivă, care aveau sarcina de a alege pe Domn. Până la alegerea noilor Domni, conducerea afacerilor Statului, în Muntenia și Moldova, fusese încredințată unei căimăcănii, așa cum prevedeau legiurile anterioare Convenției. Noua adunare electivă se constituie în Moldova la 28 Decembrie 1858 și după ce rezolvă contestația privitoare la alegerea ca deputat a principelui Gri-

gorie Sturza, pe motiv că slujise în armata turcească cu gradul de general de divizie, respingându-se contestația, se procedează la alegerea noului Domn, care are loc la 5 Ianuarie, în persoana lui Alexandru Cuza³⁰). În mijlocul unui entuziasm de nedescris, colonelul Alexandru Ioan Cuza este ales Domn al Moldovei, cu unanimitate de 48 voturi, din 49 deputați, candidatul abținându-se de a vota. După un răstimp atât de lung, Moldova, după propria ei inspirație, își alegea un Domn național. Noua Constituție își dăduse roadele dorite și Domnul ales îi jură imediat credință³¹).

În Muntenia, Adunarea națională se întrunește abia la începutul lui Ianuarie; alegerile au loc între 8—12 Ianuarie, iar întrunirea Adunării are loc la 20 Ianuarie 1859. La 24 Ianuarie, printr'o mistică neînțeleasă a sufletului popular, printr'o chemare care se ridică din straturile cele mai adânci ale poporului, Muntenia, trecând peste spiritul Convenției dela Paris, își alege Domn pe Domnul Moldovei, reușind astfel să se înfăptuiască unirea celor două State. Prin voința populară, prin elanul de însuflețire care-i stăpâna pe toți, Convenția este modificată, dacă nu în litera, în spiritul ei și devine astfel, după un răstimp atât de îndepărtat, primul act pozitiv, rezultat al unei cuceriri naționale.

Domnia lui Cuza, începută sub atât de fericite auspicii, avea în curând să întâmpine serioase dificultăți. În adevăr, prima înstituție care va începe să facă greutatea noii Domnii este Comisia centrală. Necesitatea cea mai urgentă era să se modifice legea electorală, alcătuită în pripă de străini, fără o cunoaștere exactă a situației dela noi. Noule Adunări nu con-

30) Asupra împrejurărilor în care a decurs alegerea, a luptelor politice cari au avut loc cu acea ocazie, a patriotismului și dezinteresării cu care au lucrat membrii partidului național, vezi *A. Xenopol* — Domnia lui Cuza Vodă.

51) Iată jurământul depus de Cuza chiar în ședința dela 5 Ian. 1859, când a fost proclamat Domn. El prezintă un interes deosebit prin faptul că ne arată concepția pe care o aveau cei de atunci despre Convenția dela Paris: „Jur în numele prea Sfintei Treimi și în fața Țării mele, că voi păzi cu sfințenie drepturile și interesele Patriei, că voi fi credincios Constituției în textul și în spiritul ei, că în toată domnia mea voi priveghia la respectarea legilor pentru toți și în toate, uitând toată prigonirea și toată ura, iubind deopotrivă pe cel ce m'a iubit și pe cel ce m'a urât, neavând dinaintea ochilor mei decât binele și fericirea nației române. Așa Dumnezeu și compatrioții mei să-mi fie întru ajutor”.

stituiu în nici într'un caz adevărata reprezentanță a Țării. Domnitorul voia ca noile instituții ce va introduce să fie primite de reprezentanții adevărați ai țării, pentru a le asigura astfel o durabilitate mai mare³²⁾. Dar comisia centrală respinge proiectul de modificare al legii electorale pe considerația că Adunările sunt alese pe șapte ani și că a modifica acum legea electorală ar însemna să se dizolve actualele Adunări și să se facă alegeri noi. Comisia ia atunci în discuție principiile care trebuiesc să stea la baza noului proiect de Constituție, obligată să întocmească potrivit dispozițiilor Convenției din Paris. Părerile sunt împărțite: reacționarii cer să se ia de bază a discuțiilor Regulamentele organice; naționaliștii, dimpotrivă, susțineau că aceste Regulamente sunt abrogate prin Convenție și că singură aceasta poate fi luată ca bază de discuție pentru viitoarea organizare a Statului.

Dr problema cea mai importantă era cea privitoare la chestia agrară. Toate încercările făcute de Domn și de Ministerul Cogălniceanu pentru a se vota legea rurală rămân zadarice. O adevărată luptă de clasă se dă între marii proprietari și apărătorii clasei țărănești; când, în urma dizolvării Adunărilor, Domnul face un nou apel la țară, noua configurație a Camerelor este aproape aceeași. Era o imposibilitate să se ia în discuție legea rurală cu această Adunare. Guvernul Cogălniceanu a cărui demisie este respinsă, propune să se ia în discuție legea electorală, pentru ca noua Adunare, aleasă pe baze cu totul diferite, să voteze legea rurală. Se cerea deci actualei Adunări să-și subscrie propria sa sentință, pentru ca prin legea electorală ce-ar vota-o, noile Adunări să hotărască distribuția pământului la țărani. Când însă Adunarea se pregătea să dea vot de blam guvernului Cogălniceanu, acesta citi mesagiul de dizolvare, la 2 Mai 1864.

282. — Noua Constituție a Principatelor-Unite. — Situația în care se găsea Cuza era foarte grea: trebuia sau să renunțe la reformele proiectate și a căror înlăptuire se zădărnica an de an, sau trebuia să abdice. În fața acestor perspective a-

32) Se dă ca exemplu de modul nedrept în care era aleasă reprezentanța națională următorul caz relatat de Cogălniceanu în *Monit. Of. al Moldovei* la 16 Martie 1860. Deputatul de Ismail este ales cu un singur vot căci acolo colegiul proprietarilor primari e format dintr'un singur delegat.

doptă soluția care era la modă în Europa și care-i fusese inspirată de Napoleon, Împăratul protector al Românilor.

Domnitorul se adresează atunci printr'o proclamație către țară și supune plebiscitului legea electorală și noul Statut.

Statutul era o dezvoltare a Convenției din 1858. Justificarea lui se baza pe faptul că îndoita alegere a Domnului în cele două principate, înfăptuirea unirii și desființarea comisiei centrale, făcuse inaplicabile mai multe din dispozițiile Convenției. Statutul venia deci pentru a împlini aceste lipsuri și pentru a restabili echilibrul între puterile Statului. Sub această înfățișare, Statutul apare ca prima Constituție națională, dată de Domn, din propria sa autoritate și primită de popor prin plebiscit. Pentru prima dată, în istoria noastră constituțională, poporul participă direct la alcătuirea legii sale fundamentale.

Statutul declară în art. 1 că puterile publice sunt încredințate Domnului, Corpului Ponderator și Adunării Elective. Se creiază deci, față de Convenție, un organ nou, Corpul Ponderator, care este menit să aibă o influență capitală în noua organizare. Puterea legiuitoare se exercită colectiv de aceste trei organe.

283. — *Organizarea puterii legiuitoare.* — Grija principală a noului Statut este să organizeze puterea legiuitoare de așa fel încât dânsa să nu mai fie o piedică în funcționarea normală a Statului. După declarația pe care o face că această putere se exercită colectiv de cele trei organe al Statului, Statutul adaugă în art. 3 că singur Domnul ar inițiativa legilor. Se ia această măsură pentru a înceta abuzul care se făcea cu legile din inițiativă parlamentară, nestudiate și nereprezentând decât interese particulare. Legile sunt pregătite de Domn cu concursul Consiliului de Stat, organ nou înființat. Ele sunt supuse votului Adunării electivă și Corpului Ponderator.

Principiile legii electorale. — Deputații din Adunarea electivă sunt aleși potrivit legii electorale, pe care Domnul o anexează la Statut. Potrivit acestei legi, deputații sunt aleși prin scrutin de două grade: de alegători cari votează direct, precum și de acei cari votează indirect. Alegători indirecti sunt toți Românii cari, după legea comunală, sunt alegători în consiliile comunale și plătesc Statului un anumit impozit, variind, după categorii, între 48 și 100 piaștri. Alegători direcți sunt numai acei cari dovedesc existența unui venit de 100 galbeni plă-

tind un impozit la Stat de 4 galbeni. Dreptul de vot se exercită dela vârsta de 25 de ani împliniți. Sunt scutiți de cens și pot vota ca alegători direcți, dacă întrunesc celelalte condiții cerute, preoții, profesorii academiilor și liceelor, doctorii și licențiații diferitelor facultăți, inginerii, arhitecții, cu diplome liberate sau recunoscute de guvern, institutorii școalelor publice ca și conducătorii caselor de educație privată, recunoscute de guvern (Art. 3). Funcționarii civili și militari retrași din serviciu pot fi aleși alegători direcți dacă dovedesc că primesc o pensie de retragere anuală de cel puțin trei mii piaștri.

Legea se ocupă apoi de incompatibilități, nedemnități și incapacități, precum și de procedura alcătuirii listelor electorale și a rezolvării contestațiilor, instituind un serios contencios electoral, care ajunge până la Inalta Curte de Casație. In art. 8 se pun condițiile pentru ca cineva să poată fi ales deputat:

1° Să fie Român din naștere sau să fi dobândit marea naturalizare;

2° Să aibă treizeci de ani împliniți;

3° Să fie alegător și să plătească un cens de eligibilitate. Acest cens se stabilește provizoriu la un venit de două sute galbeni. Sunt scutiți de acest cens cei cari au ocupat înalte funcțiuni în Stat, ofițerii superiori în retragere, profesorii și toți cei cari exercită profesii liberale corespunzătoare.

Alegătorii indirecti își exprimă votul lor în mod colectiv, prin desemnarea unui alegător direct. Orice comună care numără 50 alegători indirecti, alege un alegător direct. Impărțirea alegătorilor în colegii este desființată, cu singura deosebire a colegiilor orașelor și județelor, care se mai păstrează. Votul pentru alegerea alegătorilor direcți se dă pe față; votul pentru alegerea deputaților este secret. Legea prevede apoi o minuțioasă procedură electorală. Alegerea se face cu majoritatea absolută a voturilor exprimate și rămase valabile.

O dispoziție interesantă este că mandatul de deputat este incompatibil cu acel de ministru, de membru la Curtea de Casație, de procuror pe lângă Curți și Tribunale, de director și de șef de secție a diverselor ministere și prefecturi, de prefect, subprefect, șef și comisar de poliție, ca și militar în activitate. Toate funcțiile politice, ca și cele care aveau o importanță covârșitoare în viața Statului, erau incompatibile cu mandatul de deputat. Restul funcționarilor și chiar și magistrații puteau fi

aleși deputați dacă întruneau restul condițiilor. Aceasta reese din înscrierea incompatibilităților de mai sus ca și din restul dispozițiilor art. 26, care dispune că președinții și membrii tribunalelor nu pot fi aleși deputați în județul unde exercită jurisdicția lor. Iar în al. urm. se prevede că orice deputat care ar primi dela guvern o funcție publică în timpul mandatului sau o avansare, va fi considerat demisionat și supus unei noi alegeri, înainte de a-și fi exercitat mandatul.

În sfârșit, legea prevede penalități în caz de fraude electorale, de abuzuri, de falsificări de liste și buletine de vot. Acțiunea penală, în aceste cazuri, este pusă în mișcare de ministerul public. Legea prevede și existența unei acțiuni populare, dând dreptul la 10 alegători să intenteze proces oricărei persoane acuzată de crimele și delictele susmenționate. Condamnățiunea nu va avea drept urmare anularea alegerii validată de Adunare. Deputații sunt, în timpul sesiunilor, apărați de orice urmărire penală.

284. — **Funcționarea Adunării electiv.** — Odată deputații aleși, conform principiilor de mai sus și mandatele validate, Domnul numește în fiecare an pe Președintele Adunării, dintre membrii ei (art. 4 Statut). Vice-președinții, secretarii și chestorii se aleg însă de Adunare.

Aceste proiecte vor fi susținute în Adunare de Miniștri, sau de membrii consiliului de Stat, delegați de Domn. Ei vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul.

Inițiativa legilor având-o numai Domnul, proiectele de legi vor fi prezentate numai de dânsul.

O dispoziție interesantă a Statutului este cea privitoare la votarea bugetului de venituri și cheltueli. Puterea executivă pregătește bugetul pe care-l supune votului Adunării electiv. Aceasta are drept să-l amendeze, așa cum socoate dânsa; numai după ce-l votează această Adunare, bugetul intră în vigoare³³). Dacă

33) D. prof. Paul Negulescu — *Drept constit.*, p. 544 și urm., vede în această dispoziție a Statutului lui Cuza, origina dispoziției și din Constituția dela 1866 și din cea actuală privitoare la votarea bugetului numai de Adunarea deputaților. Justificarea acestei dispoziții e dată în incetineala cu care ar lucra cele două corpuri, așa încât bugetul n'ar putea niciodată să fie votat la timp. Este însă de observat că art. 6 din Statut este reproducerea întocmai a art. 22 din Convenția dela Paris. Corpul Ponderator pe care-l creiază dânsul ia locul și rolul vechii Comisiuni centrale, desființate. Bugetele nu erau supuse votului acestei

el nu este votat până la începutul noului an financiar, puterea executivă este autorizată să facă față nevoilor serviciului conform ultimului buget votat.

Corpul Ponderator este organismul menit, în sistemul Statutului lui Cuza, să domine întreaga viață a Statului și să servească drept cel mai desăvârșit instrument de contenire al Adunării electivă. Compunerea sa este următoarea :

Mitropoliții țării ;

Episcopii eparhioți ;

Întâiul Președinte al Curții de Casațiune ;

64 membri numiți de Domn.

Numirea acestor membri se face în chipul următor: jumătate din ei sunt numiți dintre persoanele „recomandabile prin meritul și experiența lor”; restul, dintre membrii Consiliilor generale ale județelor, câte unul de fiecare județ. Membrii acestui corp se bucură de inviolabilitate, ca și deputații. Recrutarea lor ca reprezentanți ai județelor este însă particular de interesantă; desigur, nu poate fi vorba de o reprezentare a intereselor, în sensul doctrinei moderne de azi, dar dânsa dovedește în schimb marele preț pe care-l punea Domnitorul pe aceste interese locale, pe care înțelegea să le proteagă și recunoască. Erau singurele realități capabile de viață în noul Stat și tendința Domnului era să le încurajeze și să le dea un nou imbold de viață.

A treia parte din membrii Corpului Ponderator numiți de Domn se reînnoesc din doi în doi ani; membrii eșiți la sorți se pot renumi; funcțiunile lor nu încetează însă decât odată cu instalarea nouilor membri. Ideea de continuitate a serviciului public este clar formulată de Statut în art. 8. Toate regulile privitoare la sesiunile Adunării electivă, la convocarea și prelungirea lor, se aplică și Corpului Ponderator, extinzându-se astfel asupra sa dispozițiile art. 17 din Convenție. Membrii acestui corp primeau o indemnizare de trei galbeni pe zi în tot timpul sesiunii. Ei erau astfel, pentru valoarea de atunci a ba-

comisiuni. Cuza menține această situație. Dar, pe vremea aceea, votul bugetului de către o singură Adunare, în regimurile cu Parlament bicameral, era la modă. Vom arăta acest lucru cu ocazia studiului *Bugetului*.

nului, destul de bine plătiți, amintindu-ne întrucâtva *Senatul conservator* al lui Napoleon.

Corpul Ponderator are un prezident de drept în persoana Mitropolitului Primat al României; Domnul numește doi vice-președinți dintre membrii corpului; restul membrilor biroului se alege de Adunare (Corpul Ponderator). În caz de paritate a voturilor, votul Președintelui este precumpănitor. Ședințele acestui corp sunt publice, afară de cazul când a treia parte a membrilor prezenți ar cere ședință secretă. Miniștrii pot asista la ședințele acestui Corp și lua parte la deliberațiuni, chiar dacă nu sunt membri ai Corpului; ei vor trebui să fie ascultați oricând vor cere cuvântul.

285. — Rolul legislativ al Corpului Ponderator. — Misiunea Corpului Ponderator este extrem de importantă. Statutul îi dă în căderea și paza sa întreaga organizație constituțională a României³⁴). Însărcinarea pe care Convenția o da Comisiei centrale din Focșani o întâlnim deci sub această nouă formă. Dar tot din această dispoziție mai reese că Domnul urmărea să-și creeze un corp puternic care să-l sprijine în toată opera de reorganizare a țării și să păzească noile dispoziții și instituții introduse de Statut.

Pentru a-și putea exercita în totul acest rol, Statutul îi dă în căderea sa exercitarea unui adevărat control al constituționalității legilor, exact în sensul Senatului francez. Proiectele de legi votate de Adunarea electivă, afară de buget, vor fi supuse aprecierii Corpului Ponderator, din punct de vedere al compatibilității lor cu dispozițiile constitutive ale noii organizări³⁵). Și pentru a întări și mai mult rolul său, Statutul dispune, prin art. 15, că numai Corpul Ponderator are dreptul de a primi și a le discuta, dacă va găsi de trebuință. Adunarea electivă nu va

34) Art. 12: „Dispozițiunile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt sub ocrotirea Corpului Ponderatoriu. El poate, la finitul fiecărei sesiuni, propune Domnului îmbunătățirile ce ar socoti trebuitoare în diferitele ramuri ale administrațiunei.

„Aceste propuneri, Domnul le va putea recomanda Consiliului de Stat, spre a se preface în proiecte de lege“.

35) Art. 13 Statut: „Orice proiect votat de Adunarea electivă, afară de bugetul veniturilor și cheltuelilor, se supune Corpului Ponderatoriu, care va aprui dacă este compatibil cu dispozițiunile constitutive ale noii organizațiuni“.

mai avea să împiedece normala funcționare a guvernului prin discutarea de lucruri inutile, prin obstrucție și prin lupte interne disperate.

Proiectele votate de Adunarea electivă și supuse aprobării Corpului Ponderator, pot avea următoarea soartă :

- a) sunt adoptate așa cum au fost votate de Adunare,
- b) sunt amendate,
- c) sunt respinse.

În cazul prim, când nu i se aduce proiectului nici o modificare, el este supus sancțiunii Domnești.

Dacă proiectului i se aduc amendamente, el se întoarce din nou la Adunarea electivă. În ipoteza că aceasta primește amendamentele Corpului Ponderator, proiectul astfel votat este supus sancțiunii Domnești. Dacă Adunarea electivă respinge amendamentele, proiectul se trimite în studiul Consiliului de Stat. Proiectul astfel revăzut poate fi prezentat de guvern din nou Adunării electivă, fie în sesiunea curentă, fie în una următoare.

Când însă proiectul a fost respins în întregime de Corpul Ponderator, el se trimite deasemeni, din nou, în studiul Consiliului de Stat. Un astfel de proiect nu poate fi readus în discuție decât în sesiunea a doua (art. 14 Statut).

Se vede deci din aceste dispoziții, ce grijă minuțioasă pune Domnul în confecționarea legilor, ce rol important erau rezervate Corpului Ponderator și Consiliului de Stat, instrumente menite să asigure o guvernare străină de preocupările de partid, ferită de influențe străine interesului țării.

Pentru ca Domnul să asigure și mai mare respect noii Constituții, obligă pe toți funcționarii publici, fără deosebire, ca la intrarea în funcțiune să jure supunere Constituției și legilor țării și credință Domnitorului.

O ultimă dispoziție interesantă a Statutului este aceea din al. final al art. 18 prin care se prevede că până la întrunirea noii Adunări electivă și a Corpului Ponderator, decretul ce se va da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniștri și ascultarea Consiliului de Stat, vor avea putere de lege. Pe baza acestei dispoziții a Statutului, Cuza reușește să înlătuie, în scurt interval, întreaga reorganizare a Statului, refuzată timp de atâția ani de sterilitatea luptelor de partid și reaua voință a Parlamentelor reacționare. Perioada aceasta de câteva luni rămâne cea mai interesantă din istoria noastră constitu-

țională și cea mai frumoasă. Statutul lui Cuza devine astfel, prin ratificarea dată de plebiscitul popular, cea dintâi Constituție națională a Statului Român. Dar lovitura de Stat din februarie 1865 și înlăturarea lui Cuza dela Domnie, fac să cadă și Statutul său. Deși ne găsim în fața unei căderi mai mult formale, toate instituțiile introduse de Cuza se mențin însă în noua organizare. Germanii, atât de fericit puși de dânsul, au să dea roade însemnate.

B. — Constituția din 1866.

1

286. — **Instituirea sa.** — Abdicarea lui Cuza aduse după sine instituirea unei locotenențe domnești formată din generalul Nicolae Golescu, Lascăr Catargi, al cărui loc, în timpul absenței sale fu ținut de prințul D. Sturza și colonelul Haralambie. În proclamația pe care o dă către popor locotenența domnească, se repetă marea dorință a Românilor de a se alege șeful Statului dintr'o familie domnitoare străină, spre a face astfel să înceteze certurile pentru domnie, care aveau consecințe atât de grave pentru viața Statului nostru.

În ședința comună a celor două Corpuri legislative întrunite, care au loc a doua zi după abdicare, se proclamă ca Domnitor al Principatelor Unite Contele Filip de Flandra, sub numele de Filip I.

În urma refuzului Contelui de Flandra de a primi Tronul, Locotenența domnească se adresează din nou națiunii, cerându-i să proclame pe Prințul Carol de Hohenzollern ca Domn al României, lucru ce se și înfăptuește, atât de Adunarea legislativă cât și de plebiscit.

O comisiune, care lucrase chiar din timpul comisiei centrale, la alcătuirea unui proiect de Constituție, este chemată ca să dea forma ultimă noului pact. Tradus în întregime după constituția belgiană din 1831, socotită drept cea mai înaintată în Europa, în acea vreme, noul proiect supus aprobării Domnului, care-i aduce însemnate modificări, este depus în Adunarea electivă și votat în ședința dela 29 Iunie 1866. A doua zi Domnul sancționează noua Constituție și vine în fața Adunării electivă, depunându-i jurământ de credință. Raportorul Constituției în A-

dunarea electivă a fost Ar. Pascal iar președintele constituantei M. K. Epureanu ³⁶). Constituția a fost votată numai de Adunarea electivă, căci Corpul Ponderator, prevăzut de statutul lui Cuza, n'a fost convocat, de teamă să nu fie ostil noului regim.

287. — **Modificările Constituției din 1866.** — Această Constituție are să sufere în decursul vremii, următoarele modificări:

a) La 1879, în urma tratatului din Berlin, se modifică art. 7 din Constituție, privitor la acordarea drepturilor politice Evreilor.

b) La 1884, în urma proclamării Regatului, se modifică mai multe texte privitoare la titlul Capului Statului, la întinderea teritorială a țării, la regimul presei, la sistemul electoral și la pământurile rurale.

c) La 1917, în timpul războiului, se modifică două dispoziții importante ale Constituției, art. 19 privitor la garantarea dreptului de proprietate și articolele privitoare la dreptul de vot. Prin această modificare se face posibilă exproprierea terenurilor rurale pentru împroprietărirea țăranilor cultivatori de pământ și se acordă votul universal.

d) La 1918, în urma Unirii țărilor surori, se extinde Constituția noastră în noile teritorii prin actele de unire ce au loc. Astfel, prin unirea Basarabiei la 27 Martie 1918 ³⁷), Constituția

36. A se vedea Desbaterile Constituantei, publicate de A. Pencovci, 1883.

37. Iată textul D. L.:

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

pentru aprobarea votului Sfatului Țării din Basarabia, privitor al alipirea acesteia la Regatul României

(Nr. 842 din 9 Aprilie 1918, „Monit. Oficial” Nr. 8 din 10 Aprilie 1918)

„Sfatul Țării din Basarabia în ședința lui dela 27 Martie/9 Aprilie 1918, votând prin 86 voturi pentru, contra 3, fiind și 36 abțineri, următoarea rezoluțiune:

„În numele poporului Basarabiei, Sfatul Țării declară:
Republica Democratică Moldovenească (Basarabia) în hotarele ei dintre

din 1866 se extinde în această provincie, împreună cu toate modificările ce-i s'au adus. Extinderea se face deplin drept, prin efectul unirei.

La 28 Noembrie 1918 în urma votului de unire al Congre-

Prut, Nistru, Dunăre, Marea Neagră și vechile granițe cu Austria, ruptă de Rusia acum 100 și mai bine de ani din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, pe baza principiului ca noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mama sa România“.

Și Președintele Consiliului Nostru de Miniștri declarând că:

„În numele Poporului Român și al Regelui Lui M. S. Ferdinand I al României, i-a act de acest vot cu România de veci una și indivizibilă“.

Promulgăm acest vot și această declarație și ordonăm să fie învsetit cu sigiliul Statului și publicat în „Monitorul Oficial“.

Iată și textul D Lege privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Basarabia:

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Basarabia.

(Nr. 852 din 9 Aprilie 1918, „Monit. Oficial“ Nr. 8, din 10 Aprilie 1918)

Art. 1. — Se înființează un consiliu de directori pentru administrația provincială a Basarabiei.

Art. 2. — Sunt numiți membri ai acestui consiliu: Doctor P. Cazacu, ca preșident.

D-nii: Ion Costin, N. N. Codreanu, Ștefan Ciobanu, Vlad Chiorescu, Gh. Grosu, Emanoil Catelie, Isac Gherman și Arcadie Osmolovschi ca membri.

Art. 3. — Jurământul preșidentului se va depune înaintea Ministrului Nostru de Interne, iar președintele este împuternicit să primească jurământul celorlalți membrii.

Art. 4. — Un regulament ulterior va determina repartitia lucrărilor după ramurile de activitate administrative corespunzătoare cu ministerele Țării“.

Redăm și Decretele ulterioare:

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la desființarea comisariatului general al Basarabiei.

(Nr. 3269 din 11 Decembrie 1918, „Monit. Oficial“ Nr. 211, din 12.XII.1918)

Art. 1. — Comisariatul general al Basarabiei se desființează.“

sului General din Bucovina, se înfăptuește unirea acestei provincii cu Vechiul Regat ³³), iar la 1 Decembrie 1918 Adunarea Na-

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la conducerea serviciilor publice în Basarabia.
(Nr. 3630 din 11 Decembrie 1918 „Monitorul Oficial” Nr. 211, din 12.XII.1918).

Art. 1. — Directoratele existente în Basarabia, vor continua a funcționa și vor fi conduse de directori numiți prin decret regal sau delegați de miniștrii departamentelor respective.

Art. 2. — Acești directori își vor exercita atribuțiunile conformându-se legilor și regulamnetelor în vigoare și a delegațiunilor ce li se vor da de către miniștrii departamentelor respective.

Art. 3. — Orice dispozițiuni contrarii acestui decret sunt și rămân abrogate”.

38. Iată actele de Unire:

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

Raportul către M. S. Regele cu privire la decretul de mai sus Nr. 3744/1918.
(Nr. 221, din 18 Decembrie 1918)

„Vitejia neclintită a oștirea Române, luptând pentru o cauză sfântă, alături de glorioșii ei aliați, neștirbita încredere ce a arătat poporul român de pretutindeni în nedreptatea făcută la 1774 vechei Moldove căreia i se răpea, luându-i Bucovina, nu numai obârșia dezvoltării sale de neam dar și mormântul voevodului ce o întrupase Ștefan cel Mare și bun.

„Acum după 144 de ani de robie străină, în libertatea deciziilor sale, congresul general al Bucovinei întrunit la Cernăuți în ziua de 15/28 Noembrie intrupând suprema putere a țării și fiind investit singur de puterea legiuitoare, în numele suveranității naționale a hotărât unirea necondiționată și pentru vecie a Bucovinei, în vechile ei hotare până la Ceremuș, Colacin și Nistru cu Regatul României.

„Consfinșind prin acest decret-lege, voința Congresului general al Bucovinei, M. Voastră împlinește și pentru Bucovina dorul cel mai scump al unui neam întreg și asigură pentru temelile României Mari”.

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la unirea Bucovinei cu Regatul României.
(Nr. 3744 din 18 Decembrie 1918, „Monit. Oficial” Nr. 217, din 12.XII.1918)

țională dela Alba Iulia proclamă unirea Ardealului, Banatului,

Art. 1. — Bucovina în cuprinsul granițelor sale istorice este și rămâne deapăruri unită cu Regatul României.

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la instituirea serviciilor publice în Bucovina.

(Nr. 3745 din 18 Decembrie 1918, „Monit. Oficial” Nr. 217 din 19.XII.1918)

Art. 1. — În Bucovina rămân în vigoare legile și ordonanțele de până acum.

Legile esențiale nu vor fi modificate decât pe cale legislativă; întrucât însă vor fi necesare schimbări ce ar rezulta din faptul unirei cu Regatul României, ele vor putea urma prin decrete-legi.

Ordonanțele în vigoare vor putea fi schimbate de Ministrul delegat al guvernului la Cernăuți, care are și dreptul a da ordonanțe privitoare la administrația Bucovinei în cadrul legilor în vigoare.

Art. 2. — Pentru Bucovina vor intra în Consiliul de Miniștri, doi Miniștri fără portofoliu.

Art. 3. — Unul dintre acești miniștri ca delegat al guvernului pentru administrația Bucovinei, își va avea reședința la Cernăuți iar al 2-lea la București.

Art. 4. — Hotărârile Consiliului de Miniștri, privitoare la Bucovina, se vor lua cerându-se avizul ministrului delegat al guvernului la Cernăuți.

Art. 5. — Pentru trebuințele Bucovinei, afară de acele ale administrațiilor rezervate autorităților centrale (art. 8) se va alcătui un buget care, după aprobarea Consiliului de Miniștri, va trece sub administrația ministrului delegat al guvernului la Cernăuți.

Art. 6. — Pe lângă ministrul delegat al guvernului la Cernăuți, se va numi un secretar general care, la împiedicarea sau absența ministrului, va gira afacerile în numele acestuia.

În lipsa secretarului general, ministrul delegat al guvernului la Cernăuți, va putea însărcina pentru cazurile împiedicării sau absenței sale vremelnice pe un alt funcționar cu girarea afacerilor; ivindu-se împiedicări sau absențe de durată mai lungă de 8 zile, această însărcinare se va face la propunerea ministrului delegat al guvernului la Cernăuți prin Președintele Consiliului de Miniștri.

Art. 7. — Pentru administrația Bucovinei, se institue sub conducerea și organizarea ministrului delegat al guvernului la Cernăuți un serviciu administrativ cuprinzând următoarele secretariate de serviciu și anume pentru:

1. Interne
2. Justiție
3. Finanțe
4. Instrucția Publică
5. Culte

Crișanei, Sătmăruului și Maramureșului cu Vechiul Regat ³⁹⁾.

6. Lucrări Publice
7. Industrie, Comerț și Ingrijire socială
8. Agricultură, Domenii și Alimentare
9. Salubritate publică.

În fruntea fiecărui secretariat de serviciu se va numi un secretar șef.

Art. 8. — Afacerile străine, armată, siguranța generală a Statului, căile ferate, poșta, telefonul, circulația fiduciară, vămile și împrumuturile publice în Bucovina vor fi administrate de către administrațiile centrale de resort din București. Primele numiri ale funcționarilor dela poșta, telegraf-telefon și căile ferate se vor face în înțelegere cu ministrul delegat al guvernului la Cernăuți.

Privitor la Serviciul siguranței publice în Bucovina, jandarmeria și poliția vor sta la dispoziția ministrului delegat al guvernului la Cernăuți.

Ca parte militară, jandarmeria rămâne sub ordinul Ministerului de Răsboiu — cu ocazia reorganizării jandarmeriei în Bucovina, recrutarea jandarmilor, numirea ofițerilor și gradelor inferioare se va face în înțelegere cu ministrul delegat al guvernului la Cernăuți.

Art. 9. — Publicările oficiale privitoare la Bucovina se vor face prin „Monitorul Oficial”.

Art. 10. — Toți funcționarii în Bucovina, aafără de cei prevăzuți la Art. 8, vor fi propuși de către ministrul delegat al guvernului la Cernăuți și vor fi înțăriți după gradul lor prin decret regal sau deciziune ministerială.

Aliniat adăugit prin decretul lege Nr. 2848 din 5 Iulie 1910.

Numirile de funcționari prin deciziune ministerială se vor face de ministrul delegat al guvernului pentru Bucovina”.

39. Iată actele privitoare la unirea Transilvaniei:

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la alipirea Transilvaniei la Regatul României.

(Nr. 3631 din 11 Decembrie 1918 „Monit. Oficial Nr. 212 din 13.XII.1918)

Art. 1. — Ținuturile cuprinse în hotarele Adunării Naționale din Alba Iulia dela 18 Noembrie/1 Decembrie 1918, sunt și rămân deapăn deapăn unite cu Regatul României”.

„Raportul D-lui Președinte al Consiliului de Miniștri către M. S. Regele în sprijinul Decretului de mai sus Nr. 3631/1918.

„De veacuri Neamul Românesc tinde spre unitatea lui.

„Deacea când prin războiul general o parte din omenire a întreprins lupta pentru libertate și drepturile națiunilor, Regatul Român a socotit de datorია lui să se alipească acestor puteri și împreună cu ele să-și jertfească fii pentru desrobirea fraților noștri asupriți.

„După mari suferințe vitejia minunată a oștrei noastre își găsește răsplata.

Extinderi de acestea ale Constituției am mai avut și în 1913, când, după războiul cu Bulgaria, am extins în Cadrilater parte din garanțiile constituționale prin legea din 1913 pentru organizarea Dobrogei-Noui.

Alături de gloriosii ei aliați, România este astăzi printre învingătorii lumii, Basarabia și Bucovina s'a unit cu patria mamă iar peste Carpați, Români care împreună cu noi de atâta vreme așteptau ceasul întregirii neamului, îndată ce și-au putut spune gândul au proclamat prin marea lor Adunare Națională întrunită la Alba Iulia în 18 Noembrie/1 Decembrie 1918 unirea lor necondiționată și deapurarea cu Regatul României.

„Delegația Adunării Naționale a înfățișat M. Voastre, actul Unirei prin care cere prin decretul lege de față M. Voastre, să-l întărească spre a da o formă definitivă unității noastre naționale, acum deplin înfăptuită peste toate ținuturile locuite de Români.

„Unirea aceasta în ziua când mari noștri aliați sunt învingători, isvorăște din puterea de viață a poporului român, din vitejia soldaților noștri și din voința hotărâtă a românilor de pretutindeni.

„Ea se întemeiază pe ființa însăși a neamului Românesc care deaproape 2000 de ani, în mijlocul tuturor vitregiilor vremii, a știut să-și păstreze neatins caracterul de conștiință națională.

„Ea se reazimă pe cerințele istoriei care-i impun desființarea tuturor granițelor nedrepte și nefirești și statornicirea Statelor după principiile naționalităților.

„Ea e voită în fine de nevoile neamului românesc care nu poate trăi despărțit și care numai prin unirea la olaltă a tuturor fiilor lui își poate îndeplini cu folos pentru omenire și cu strălucire pentru el misiunea civilizatoare în această parte a lumii.

„Consfințind prin acest decret lege voința Adunării din Alba-Iulia M. Voastră înscrisă în istoria poporului românesc de pretutindeni cel mai mare act al istoriei noastre naționale, acel pentru care generații întregi au luptat și au murit, acei în nădejdea căruia au trăit dela Nistru până la Tisa toți românii despărțiți de o soartă nemiloasă și puneți, Sire, pentru vecie temelii unei Românie Mari și a unei vieți naționale pe care să se poată de aici înainte desvolta în pace și în fericire întregul neam românesc.”

„PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI

DECRET

privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania.

(Nr. 3632 din 11 Decembrie 1918, „Monit. Oficial” Nr. 212 din 13.XII.1918)

Art. 1. — În mod provizoriu și până la definitiva organizare a României întregite, însărcinăm cu conducerea serviciilor publice din ținuturile prevăzute în

Deși decretul sus amintit introduce în suveranitatea Statului român noile teritorii, totuși, Constituția noastră nu-și are decât o aplicație parțială în aceste ținuturi. Aceasta rezultă din decretul legii ulterioare, care au venit să precizeze organizarea serviciilor publice și legile după care vor funcționa acestea. Astfel, prin D. Lege Nr. 3632/918, privitor la conducerea serviciilor publice în Ardeal, se dă serviciile de interes general în conducerea guvernului central, restul rămânând în căderea noii instituții create, *Consiliul Dirigent*. Existența acestuia durează până la 4 Aprilie 1920, când, prin D. Lege din acea zi, atribuțiile sale trec asupra autorităților respective prevăzute de Constituție⁴⁰). Situația aceasta, a menținerii legilor locale și chiar a vechilor principii constituționale, întrucât nu se aducea atingere principiilor esențiale ale noului Stat întregit, se menține și în celelalte provincii. (Vezi D. Lege p. Basarabia la *Anexe*).

Drepturile Evreilor. Tot ca modificare a Constituției prin decret trebuie se semnalăm decretul-legi din 30 Dec. 1918, 12 Mai 1919 și 12 Aug. 1919, privitoare la acordarea drepturilor politice la Evrei. Prin aceste decrete se modifică art. 7 din Constituția dela 1866, așa cum se prezintă după modificarea Constituției din 1879. Aceste modificări au fost ratificate prin convenția dela Paris din 9 Decembrie 1919. (A se vedea toate aceste chestii tratate la cap. drepturilor politice).

decretul lege Nr. 3631 Consiliul dirigent emanat din Adunarea Națională dela Alba-Iulia din 18 Noembrie/1 Decembrie 1918.

Art. 2. — Vor rămâne însă în administrația guvernului regal afacerile străine, armata, căile ferate, poștele, împrumuturile publice și siguranța generală a Statului.

Art. 3. — Ținuturile-Unite cu Regatul României, prin hotărârea Adunării Naționale din Alba-Iulia din 18 Noembrie/1 Decembrie 1918, vor fi reprezentate în guvern prin miniștrii fără portofoliu.

Art. 4. — Pentru lucrările care privesc aceste ținuturi se vor mai numi, prin decret regal, pe lângă departamentele ministeriale, după propunerea miniștrilor fără portofoliu consilieri speciali.

Art. 5. — Consiliul dirigent are misiunea de a ne prezenta în cel mai scurt timp pentru ținuturile asupra cărora se întinde administrațiunea lui, proiectul de reformă electorală pe baza votului universal și proiectul de reformă agrară.

40) Iată D. L. No. 1462 din 4 Aprilie 1920, prin care se desființează autonomia Ardealului. (M. Oficial No. 4/920):

„Asupra raportului președintelui consiliului Nostru de miniștri No. 1282 din 1920.

C. — Constituția din 1923

287. — **Necesitatea unei noi Constituții.** — Unirea țărilor surori cu vechiul regat, alcătuirea unui nou Stat, pe baze cu totul noi, conviețuirea laolaltă a tuturor Românilor din ținuturi diferite, făceau ca vechiul cadru al Constituției noastre să nu mai corespundă împrejurărilor. Acest cadru fusese grav trunchiat printr'o serie de modificări, făcute în pripă, mai toate în formă nelegală, pe calea excepțională a decretului-lege. Se cerea apoi ca în pactul nostru fundamental să se introducă toate angajamentele pe care și le luase Statul prin convenții internaționale și tratatele de pace, angajamente care aveau valoarea unor norme constituționale. (A se vedea examinată problema tratatelor de pace la cap. Prerogativele regale).

„Având în vedere art. II din rezoluția Adunării Naționale din Alba Iulia dela 18 Noembrie 1918.

„Având în vedere art. I din decretul lege No. 3631 ratificat prin votul Corpurilor Legiuitoare din 29 Dec. 1919, sancționat și promulgat prin decretul nostru No. 5451 din 31 Dec. 1919.

„Am decretat și decretăm:

„Se aprobă de noi sub rezerva ratificării Corpurilor Legiuitoare următoarele:

„Art. I. Atribuțiunile Consiliului dirigent trec asupra puterilor prevăzute la art. 32 și 35 din Constituțiune, iar acele ale resorturilor Consiliului dirigent asupra departamentelor corespunzătoare ale Guvernului Regal.

„Art. II. Descărcarea Consiliului dirigent și schimbările arătate la art. 1 se vor face de o comisiune de unificare numită prin decret regal.

„Art. III. Odată cu instituirea comisiunii de unificare va înceta mandatul Consiliului dirigent.

„Art. IV. Funcționarea comisiunii de unificare se va hotărî printr'un regulament de administrațiune publică.

„Art. V. Numirile de funcționari făcute de Consiliul dirigent, șefii de resort și prefecți, vor avea aceiași putere ca și celelalte numiri de funcționari ai Statului. Ei vor păstra drepturile câștigate prin acele numiri în ceea ce privește regularea drepturilor la pensie.

„Art. VI. Președintele Consiliului Nostru de Miniștri este însărcinat cu aducerea la îndeplinire a decretului-lege de față”.

Dat în București la 2 Aprilie 1920.

FERDINAND

Președintele Consiliului de miniștri.

General ALEX. AVERESCU

No. 1462

În afară de aceste împrejurări, o necesitate mult mai mare se ridică în fața guvernanților noștri: unificarea legislativă. Era absolut necesar să se procedeze imediat la începererea alcătuirii nouilor legi de unificare, care să închege într'un tot organic noua ființă a Statului. Era greu să se procedă la alcătuirea legilor de unificare atâta vreme cât nu erau fixate principiile pe baza cărora trebuiesc alcătuite aceste legi, atâta vreme cât nu se fixa cadrul general în marginele căruia viața să-și dureze instituțiile sale.

Actele de unire dela Alba-Iulia, Cernăuți și Chișinău formulase, dacă nu în litera lor, cum o făcuse cel dela Alba-Iulia ⁴¹⁾, cel puțin în intenția lor, gândul ca noua alcătuire a Statului, realizată din contopirea tuturor acestor provincii, să fie opera comună a tuturor, rezultată din consimțământul și colaborarea tuturor.

Ideia alcătuirii unei noi Constituții sau a modificării Constituției existente își face îndată loc. Se susținea că lucrările Constituantei din 1917 n'ar fi fost terminate, că s'a rezolvit numai anumite puncte supuse modificării, dar că, mai rămânând și alte texte de modificat, Adunările ce s'ar alege din nou, după perioada războiului, ar fi tot Adunări constituante. Dar susținătorii acestei idei se izbeau de dificultatea că Adunările Constituante, fiind o continuare a vechii Constituante, n'ar putea modifica alte texte decât cele fixate de Camerele din 1914. Această soluție nu convenea deloc împrejurărilor. Ideia unei revizuii totale a Constituției, ideia unei noi Constituții, își face din ce în ce mai mult loc, de îndată ce Camerele își reiau activitatea întreruptă de războiu. Această idee pasionează și pe oamenii politici și pe oamenii de știință. O discuție aprinsă are loc în preșă în jurul acestei probleme și se alcătuesc o serie de proiecte de Constituție, pe care le vom trece sumar în revistă.

288. — **Proiectul Partidului Liberal.** — În Martie 1921, partidul liberal, prin cercul său de studii, face să apară un anteproiect de Constituție, cu o expunere de principii datorită d-lui D. Ioanițescu. Necesitatea unei noi Constituții apare clar formulată în rândurile care însoțesc acest proiect: „Oricâte greutăți s'ar ivi, problema trebuiește neapărat abordată, căci numai

41) Vezi art. 1 al Decretului-Lege 3632/918 la pag. 447 lucrarea de față.

atunci când la baza Statului nostru va sta o concepție unică și corespunzătoare cu timpul, vom putea ajunge repede la unirea și consolidarea noastră internă. Cu Constituția cea veche, bazată pe liberalismul dela 1830 și cu patru regimuri deosebite, întocmite după principii distincte, nu vom izbuti să organizăm nimic trainic în acest Stat.

„Iată de ce întocmirea unei noi Constituții este una din cele dintâi opere de întocmit ale generației noastre”.

Te-ai fi așteptat, după aceste cuvinte pline de emfază ale expunerii de motive, să vezi în acest ante-proiect idei cari să vină să părăsească complect vechile concepții, „liberalismul dela 1830” și să dureze pe deantregul, într'o nouă concepție răsărită din chiar nevoia de viață a neamului nostru, nouile sale trăsături. Niciodată nu se oferise în trecutul neamului nostru un prilej mai favorabil ca cel al momentului de față pentru darea unei noi Constituțiuni, pentru ruperea cu tradiția unui trecut care, dela Statutul lui Cuza, adoptase pe deantregul instituții care nu erau conforme cu structura noastră ca Stat, nici odată nu se oferise un prilej mai bun pentru a înlătura toate aceste importățiuni și a repune neamul nostru în vechile lui tradiții și instituții. Nu era vorba de o simplă modificare, ci trebuia totul de reclădit, pe baze cu totul noi, pentruca noua clădire să se potrivească unui suflet cu totul nou, a sufletului ce trebuia să răsară din contopirea neamului întreg într'un singur Stat ⁴²⁾.

Și totuși, generația de după războiu, deși recunoaște în expunerile de motive necesitatea înlăturării acestei noi concepții, ruperea cu trecutul și reîntoarcerea la tradițiile și nevoile proprii neamului nostru, când este vorba s'o realizeze, se arată timidă și necorespunzătoare cu împrejurările.

42) A se vedea o severă critică a generației dela 1866 făcută de d. Pauf Negulescu — *Tratat de drept administrativ*, vol. II. În special la pag. 29 d-sa declară: „S'a criticat și se critică generațiunea dela 1866 pentru că a introdus forme fără fond (în notă se referă la operele lui T. Maiorescu, M. Eminescu, C. Rădulescu-Motru, Gr. Păucescu, C. G. Dissescu, N. Iorğa), ceiace a făcut că nici Constituțiunea, nici legile, nu au avut o reală aplicare și că toate așezămintele noastre moderne alcătuiesc o simplă schimbare de decor, un fenomen de mimetism social, fără nici un răsunset în sufletul românesc, care a rămas străin de dânsul. Au rămas tot vechile obiceiuri, așa că nu am reușit să avem o stare de legalitate”.

Ante-proiectul de constituție ce examinăm și care, cu mici modificări, a devenit Constituția din 1923, nu dovedește, nici în spiritul, nici în modul de a trata materia, nici una din preocupările de care vorbește expunerea de motive. Este o simplă modificare a vechii Constituții, introducându-se câteva principii noi, când în loc de aceasta, trebuia totul organizat din nou, pe baza unor principii care să restabilească vechea tradiție și vechile noastre instituții, oprite în dezvoltarea lor normală, prin importul unor instituții și practici străine de tradiția și temperamentul poporului nostru.

Dar cum principiile acestui proiect formează însăși baza Constituției noastre, ele vor fi implicit examinate cu ocazia discutării Constituției.

289. — Proiectul Boilă. — Profesorul de drept public dela Universitatea din Cluj a dat publicității, în 1921, un ante-proiect de Constituție „satisfăcând unui îndemn personal și exprimând părerile sale personale”.

În expunerea de motive care însoțește acest ante-proiect, autorul dă o serie de argumente, extrem de interesante, cari militează pentru alcătuirea unei noi Constituții. Unirea vechilor provincii cu Regatul s'a făcut cu gândul că în cadrul noului Stat și a noiei Suveranități întregite se va da o organizație nouă, rezultat al colaborării tuturor provinciilor. Această organizare nu putea începe decât prin întocmirea Constituției noi ⁴¹⁾.

41) Iată chiar cuvintele autorului: „Organizarea nouă și unitară ni se impune prin chiar actele de unire.

„Unirea diferitelor provincii, întâmplată în mod necondiționat în ce privește supunerea lor Puterii Suverane a Statului Român *întregit*, nu înseamnă că s'a făcut fără precizarea înfăptuirii acestei uniri. În special nu înseamnă că provinciile s'au supus de drept dispozițiilor vechii Constituții. E deosebire între supunerea la Suveranitatea Statului român întregit, care *corespunde Suveranității colective a Vechiului Regat și a provinciilor unite și între adoptarea organizației, care privește numai viața de Stat și Suveranitatea Vechiului Regat.*

„Dacă provinciile unite s'au supus unor dispoziții a vechii Constituții din considerațiuni de supremă necesitate și din înalt simț patriotic, nu însemnează că au abordat dreptul lor la o nouă și unitară organizație a Statului român. Ce alt înțeles putea avea hotărîrea Adunării Naționale dela Alba-Iulia, care a asigurat o autonomie provizorie până la întrunirea Constituantei aleasă pe baza votului universal? Și ce alt înțeles a avut rezoluțiunea Sfatului Țării din Basarabia, care asemenea a cerut întrunirea unei Constituante aleasă pe baza votului uni-

Proiectul de Constituție astfel alcătuit ia de bază vechea Constituție a Regatului. Autorul declară că nu s'a adresat la izvoare străine, nici la Constituțiile recent înfăptuite în alte State, căci a găsit destule izvoare în legile noastre existente, în tratatele de pace și în tradiția poporului nostru. (Și totuși, această afirmație nu-i realizată în textul proiectului).

Pe vechiul schelet al Constituției autorul vine și adaugă o serie de dispoziții noi, constând, cele mai multe, din definițiuni inutile într-o Constituție ⁴²⁾ și din câteva instituții asupra cărora se cuvine să ne oprim o clipă.

Astfel, o dispoziție foarte interesantă și care lipsește în Constituția noastră, este cea privitoare la dobândirea și pierderea calității de cetățean român. Această chestie, extrem de interesantă pentru viața Statului nostru, nu poate fi lăsată la discreția legiuitorului ordinar.

Dispoziții importante sunt prevăzute pentru garantarea libertății presii și a dreptului de muncă, ajungându-se în acest domeniu, până la „reglementarea echitabilă a dreptului de grevă”. Ce a voit să înțeleagă autorul prin aceste dispoziții și cum și-a imaginat reglementarea echitabilă a dreptului de grevă, e greu de spus.

Vorbind de constituirea Adunărilor legislative, proiectul consacră dreptul de vot al femeilor și votul pe comune, potrivit rezoluțiunii dela Alba-Iulia. Pentru Camera deputațiilor femeile votează dela vârsta de 21 ani, fără nici o altă condiție specială de capacitate, trebuind să întrunească exact aceleași

versal, renunțând la aceasta numai după ce a văzut că i s'a satisfăcut, fiindcă primul Parlament al României întregite avea toate condițiile unei Constituante. Ce alt înțeles au cele șase principii depuse în hotărârile dela Alba Iulia ca „principii fundamentale la alcătuirea noului Stat român!” Decât aceea că a existat și există datoria factorilor competenți ai Statului român întregit de a satisface fără amânare aceste considerațiuni” (p. 35—36).

42) Iată câteva exemple de astfel de definiții :

Art. 54 : „Puterea de Stat este una și indivizibilă în Statul român. Ea emană dela Națiunea română alcătuitoare de Stat.

Art. 55 : „Puterea de Stat se organizează pentru îndeplinirea diferitelor funcțiuni reclamate de viața Statului român”.

Art. 57 : „Forma de guvern a Statului român este Regatul”.

Art. 124 : „Guvernul român este organul principal de guvernare și de executare”.

condiții ca și bărbați alegători. Pentru Senat dreptul de vot se acordă dela vârsta de 40 de ani.

Circumscripțiile electorale sunt formate din maximum 250.000 locuitori; 50.000 locuitori aleg un deputat. Se poate alege deputat sau senator orice persoană care întrunește condițiile legii, fără deosebire de sex. Proiectul crează o jurisdicție specială menită să rezolve toate contestațiile privitoare la atribuirea mandatelor.

Proiectul prevede înființarea unui tribunal al conflictelor, care să rezolve neînțelegerile dintre justiția ordinară și justiția administrativă, dată în căderea *judecătoriei administrative*. De asemeni, sunt interesante de remarcat două dispoziții ale proiectului privitoare, prima la organizația administrativă și a doua la situația funcționarilor publici.

Astfel, în primul caz, proiectul nu prevde existența regiunilor, ci vorbește de o descentralizare pe județe și comune, cu organul intermediar pretoratul, ajungând până la independența comunală, bineînțeles însă numai în măsura în care o va permite „interesele conducerii generale a activității și siguranța Statului”. (Art. 150). Nici un gând despre *regiune* nu apare în proiect.

În privința funcționarilor publici, proiectul le garantează stabilitatea și dreptul la pensie. Se prevede deasemeni că bugetul va fi votat de ambele corpuri legiuitoare.

Iată principalele dispoziții particulare ale proiectului. Enunțate mai mult într'o formă rapidă și multe din ele prevăzute cu numeroase dispoziții de amănunt, cu definiții greoaie și inutile, nu ne permit să ne facem o idee clară despre structura instituției dorite de autor.

290. — Proiectul Berariu. — În 1922 apare proiectul de Constituție al regretatului profesor dela Facultatea de drept din Cernăuți, proiect care, luând de bază tot vechea Constituție din 1866, ține însă socoteală atât de proiectul liberal cât și de proiectul Boilă.

Proiectul Berariu justifică modificarea Constituției nu numai pe faptul că noua formație a Statului impune alcătuirea unei noi Constituții, ci și pe considerația că însăși Constituția dela 1866 este necompletă, neprevăzând, din cauza împrejurărilor de atunci, toate dispozițiile necesare pentru guvernarea

unui Stat independent ⁴³). Necesitatea cea mai mare a unei noi Constituții rezidă în nevoia unificării legislației. Și împotriva curentului care cerea menținerea încă în vigoare a normelor de drept locale, profesorul Berariu arată în mod explicit necesitatea unificării legislative și o reclamă ca salvatoare a neamului. „Astăzi dibue la noi în nesiguranță legiuitorul, judecătorul, organul executiv, iar asupra națiunii apasă atmosfera greoaie psihică, produsă de tocirea simțului de legalitate și de responsabilitate. Instinctul naiv, doritor de remediare, caută puncte de razim, la periferie sau chiar în afară de limitele Statului. Criza de drept poate produce o criză de Stat” (p. 5).

Proiectul Berariu se declară pentru alcătuirea unei noi Constituții, nu după procedura vechiului art. 128, care, în împrejurările date, nu s'ar putea înfăptui; ci printr'o sforțare eroică, Parlamentul ales în vederea Constituantei, care-și trage această formă atât din decretul de convocare cât și din faptul că cele două Parlamente anterioare au fost convocate tot în vederea Constituantei, să procedă la alcătuirea noii Constituții unitare a Regatului întregit, Constituție cerută atât de actele de unire cât și de noua situație a Statului. „In dilema: sau de a continua la infinit un regim de semi-legalitate sau de a instala prin o sforțare eroică un nou regim de legalitate — calea din urmă este fără îndoială aceea care se impune și trebuie aleasă” (p. 11).

Ca inovațiuni ale proiectului, demne de remarcat, avem o serie de instituții a căror creiere autorul o recomandă.

Astfel, în privința prerogativelor regale, se propune restrângerea dreptului de veto în ce privește sancțiunea legilor.

43) „In decursul celor peste 50 de ani dela intrarea în vigoare a Constituției, intervenind războiul independenței și declararea României de Regat, apoi ivindu-se și necesitatea de a se moderniza regimul electoral, au urmat modificările din 1879, 1884 și 1917; cu aceste prileje nu s'a băgat de seamă că este dată necesitatea unei revizuirii mai complete, în consecința faptului că România devenise un Stat independent: până astăzi lipsește o normă despre dreptul de a declara războiu și a încheia pace, de importanță capitală în orice Stat suveran. Ea a trebuit să lipsească la 1866, fiindcă pe atunci România nu era independentă; după 1878 lipsa nu putea fi decât din nebăgare de seamă. Lipsa s'a relevat de mult încă, de publicității români. In timpul mai nou vezi: „Cui aparțin drepturile de a declara războiu și de a încheia tratate de pace de Dem. A. Stoescu, avocat. Craiova, 119” (p. 3—4).

Cere să se dea în căderea Consiliului Legislativ dreptul de a examina constituționalitatea proiectelor. Pe baza acestui aviz Regele va refuza sancțiunea legii „trecând răspunderea morală asupra Consiliului Legislativ”⁴⁴).

În privința familiei domnitoare, proiectul observă, cu drept cuvânt, că Statutul familiei regale din 1920, în special art. 5, care prevede că: „Principele Moștenitor, Principii și Princesele României, cari se vor fi căsătorit fără consimțământul Regelui, vor înceta de drept de a mai face parte din familia Regală...”, este împotriva textului constituțional, căci ridică membrilor familiei regale dreptul de succesiune la tron. Pentru a face valabilă această dispoziție, se cere înscrierea ei în Constituție⁴⁵).

Ocupându-se de Locotență și Regență, propune o serie importantă de modificări, foarte juste de altfel. Regența aleasă ar trebui înlocuită prin Regența de drept a Principelui mai apropiat de succesiunea la tron; numai în lipsa unui atare Principe să se procedă la alegerea Regenței. În privința interdicției de a se modifica Constituția în timpul Regenței, arată că aceasta n’ar trebui mărginită decât la modificarea textelor privitoare la familia regală. Locotența regală trebuie organizată în acelaș chip ca și Regența.

Cu ocazia examinării guvernului, proiectul propune ca miniștrii, în timpul funcțiunii lor, să nu mai facă parte din partidele politice și să nu participe la adunări politice. Desigur, este o utopie ceia ce se cere; am relevat-o însă numai pentru a

44) Nu înțelegem să discutăm sau să împărtășim ideile expuse de autorul proiectului. Ne mulțumim să le înfățișăm numai. Asupra dreptului Consiliului Legislativ și necesității de a discuta constituționalitatea proiectelor de legi, vezi mai jos, sub cap. *Consiliul Legislativ*.

45) Chestiunea aceasta a dreptului Statutului familiei domnitoare de a ridica calitatea de membru al acestei familii și pe cale de consecință, de a ridica dreptul la succesiune la tron, este pe larg examinată de d. prof. Paul Negulescu, în noua sa lucrare, *Tratat de drept administrativ*, ed. III, vol. II, partea I. Acest examen este făcut în raport cu textul similar al Constituției belgiene, care a trebuit modificat anume, pentru a face legală această dispoziție. D. Negulescu declară că nici renunțarea la tron, pe baza unei legi ordinare, cum a fost cea din 1926, nici considerarea că n’ar mai face parte dintre membrii familiei domnitoare nu sunt valabile, deoarece Constituția se împotrivesc la aceasta. Numai o modificare a Constituției ar fi putut legaliza aceste acte (p. 142—143).

învedera dorința tuturor de a sustrage administrația influențelor nefaste ale politicei.

Administrația centrală trebuie desconcentrată pe regiuni, prefecturi și suprefecturi. În acest cadru va trebui să vină să se organizeze și administrația locală, pe baza principiului de decentralizare.

Ideia regiunii administrative este categoric formulată și avantajile ei foarte temeinic arătate⁴⁶⁾. Ca instrument de control și coordonare a activității tuturor acestor organe, proiectul prevede creierea unei *Curți administrative*, a cărei rațiune este cu totul diferită de a organelor puterii judecătorești și care este menită să aibă un rol extrem de important. Tot în această ordine se propune ca 'n orașele mari — cu o populație care întrece 40.000 de locuitori — primarul să fie numit.

O atenție specială este dată funcționarilor publici, pentru cari revendică alcătuirea unui Statut și *dreptul electoral pasiv*.

Acestea sunt principalele inovații ale proiectului Berariu. Cum se poate lesne observa, instituțiile propuse a se crea prezintă un deosibit interes și sunt înfățișate într'o lumină particulară. Multe dintr'însele sunt lipsuri reale ale Constituției noastre și dacă legiuitorul ar fi avut răbdarea să citească proiectul, suntem siguri că multe din ele ar fi fost adoptate și ar fi adus un real serviciu țării.

291. — **Proiectul partidului țărănesc.** — Este în cea mai mare parte opera prof. C. Stere. Expunerea de motive care însoțește

46) „Concentrarea administrației periferice în mâna câte unui singur șef favorizează armonizarea politică a intereselor reprezentate de feluritele servicii, de altă parte promovează o mai lesnicioasă orientare a populațiunii în urmărirea intereselor individuale și colective.

Crearea administrațiilor regionale de stat o considerăm ca o necesitate în vederea întinderii mari teritoriale a Regatului, având ele menirea de a desărcina ministerele și a deservi mai intensiv interesele generale ale statului și interesele sociale din circumscripțiunea lor.

O bună administrație regională va face să amuțiască vocile, cari cer autonomii provinciale sau state federalizate, fiindcă ele vor găsi în această organizație garanția necesară pentru salvarea intereselor periferice de ordin mai superior, garanție care în organizația de azi, creată de legislația vechiului Regat, lipsește.

Nici administrația regională, nici prefectura, nici subprefectura nu vor avea caracterul de personalități morale, ci numai de organe cari reprezintă personalitatea Statului în exercițiul puterii sale" (p. 277).

acest proiect este o reproducere a ideilor exprimate în *Viața Românească* ⁴⁷).

Ca idei principale care se desprind din acest proiect este în prim rând dezideratul exprimat ca noua Constituție să fie opera unei singure Adunări Naționale, care, lucrând ca Adunare constituantă, liber aleasă de națiunea întregă „sub toate garanțiile drepturilor și libertăților cetățenești, prin sufragiul universal, pe baza reprezentării proporționale, să fie chemată să întocmească și să voteze Constituția Regatului Român”. Prin urmare, singură această Adunare Constituantă este chemată să dea noua Constituție, care va deveni astfel o Convenție și nu un pact, cum era Constituția în vigoare ⁴⁸).

Asupra acestei idei se insistă pe larg. Se arată că vechea Constituție a Regatului nu putea fi extinsă în nouile provincii, fără voința lor *expres și liber* declarată; că deci numai o Adunare națională Constituantă „anume convocată și aleasă sub toate garanțiile necesare de desăvârșită sinceritate și libertate a alegătorilor poate avea sarcina de a întocmi și a vota noua Constituție a Regatului”.

Noua Constituantă trebuia să fie formată dintr'o *singură* Adunare, căci nu se poate concepe existența unei Constituante bicamerale, care ar putea face imposibilă funcționarea Consti-

47) Vezi C. S. — *Suveranitatea națională și Constituanta în Viața Românească*, 1922, vol. LI, p. 409; *Supremația legii*, 1922, vol. LII, p. 5; *Garanțiile drepturile cetățenești în Ante-proiectul de Constituție al partidului țărănesc*, 1922, vol. LII, p. 215.

48) Deși preambulul proiectului de Constituție reproduce vechea formulă de promulgare a Convențiilor: „Noi, Națiunea Română, în voința noastră de a desăvârși și de a întări Unitatea națională, de a zidi Statul Român pe temelile necălitite de libertate cetățenească și de dreptate socială, de ordine și de propășire... votăm și confirmăm această Constituție a Regatului Român...” totuși, în fraza finală se adaugă „în unire cu Regele Românilor M. S. Regele Ferdinand I”. Se caută deci, prin această formulă, să se mențină forma de *Constituție-pact*, formă adoptată de vechiul Regat. Acest lucru rezultă și din expunerea de motive (p. 23): „constituanta convocată, cu toate garanțiile de manifestare desăvârșit liberă a voinții naționale, poate da țării, în colaborare cu Coroana, așezământul constituțional, care va face, în sfârșit, cu puțință viața politică normală”.

Ideia, care desigur a încolțit, a unei Constituante în formă de *Convenție*, este astfel modificată, menținându-se sistemul *pactului*.

tuantei, prin conflictul ce-ar putea creia între cele două Corpuri⁴⁹⁾.

Ca principii diriguitoare, anteproectul prevede constituirea *Statului de drept*, în concepția desprinsă de Dicey, după vechiul dicton al Curților engleze, din vremurile când ele nu se emancipaseră încă de limba franceză a cuceritorilor normanzi :

„*La ley est le plus haute inheritance que le roy ad ; car par la ley, il même et toutes ses sujets sont rulés, et si la ley ne fuit, nul roy et nul inheritance sera*”.

În afară de *supremația legii*, noul regim va trebui să prevadă o reală *descentralizare administrativă*, care să meargă chiar până la *autonomie locală*, căci aceasta este singura pârghie solidă pe care se poate construi edificiul Statului nostru. „Fără „supremația legii” și fără autonomia locală — adică fără asigurarea libertății individuale și a libertății comunale — oricât de perfecționat ar fi aparatul central de guvernare al acestor țări, constituționalismul lor va rămânea o simplă fațadă, în dosul căreia se poate ascunde arbitrarul și despotismul cel mai neînfrânat.

„Și, dimpotrivă, oricât de rudimentar ar fi aparatul ei central, o țară, — având pe deplin asigurate drepturile și libertățile cetățenești și autonomia locală — va avea desigur o bună și cu adevărat democratică guvernare, fiindcă poporul care se poate rezima pe aceste chezașii, va ști să tragă din ele tăria necesară pentru a birui toate neajunsurile instituțiilor centrale” (p. 37).

În jurul acestor două instituții se îndreaptă întreaga atenție a autorului proiectului. Se preconizează introducerea întocmai a instituțiilor de autonomie locală din Anglia, uitându-se

49) Pentru a ilustra această susținere, se aduce ca exemplu Constituția dela 1866, care este opera unei singure Adunări Constituante, deși Statutul lui Cuza prevedea două corpuri legislative. „Ideia barocă de Constituantă bicamerală se datorește, probabil, simplei întâmplări că războiul ne-a surprins în mijlocul unei proceduri de revizuire constituțională, care a rămas nedesăvârșită: În discuțiunea ce a urmat, dacă Adunările nouă pot continua opera Camerelor de revizuire din 1914, mulți au scăpat din vedere că nu mai este la ordinea zilei revizuirea Constituțiunii din 1866, ci zidirea constituțională a Statului român, născut din unirea vechiului Regat cu provinciile emancipate, pentru care nu mai pot avea vreo chemare *Camerele de revizuire* ci numai *adunarea națională constituantă*”. (p. 20—21). (Expunere de motive) .

că acolo, aceste instituții au o tradiție, sunt isvorite din necesitățile inerente vieții, sunt rezultatul evoluției istorice a acestui popor. În al doilea rând se dă o grijă specială justiției administrative, ceea ce formează superioritatea proiectului.

În afară de aceste două idei esențiale, proiectul mai prevede modul de dobândire al calității de cetățean român, introduce *plebiscitul* în materie electorală, *sistemul automatic* de reprezentare proporțională, verificarea mandatelor de Curtea de Casație, instituirea unei comisii permanente a Adunării deputaților pentru a exercita, în răstimpul dintre sesiuni, controlul asupra guvernului, precum și o serie de alte dispoziții de mai mică importanță, dar absolut necesare și care puteau fi reproduse de constituentul dela 1923.

Proiectele examinate, au, în genere, dispoziții, care ar fi putut să intereseze și să rețină pe legiuitor și care, dacă ar fi fost introduse în Constituție, ar fi însemnat un real progres și ar fi înlăturat o serie de dificultăți ivite în practică.

292. — Procedura instituirii Constituției din 1923. — La 5 Noembrie 1918, imediat după războiu, la Iași încă, Parlamentul, care avea calitatea de *camere revizioniste* este dizolvat și se procedează la o convocare a Corpurilor electorale pentru a alege noile Adunări Constituante⁵⁰). Alegerile nu se pot însă face

50) Iată textul decretului de convocare al corpului electoral No. 3272 din 5 Noemb. 1918 dat la Iași, M. Of. 183/918 și raportul președintelui de Consiliu către Suveran:

Art. IV: „Noile Adunări legiuitoare Constituante sunt convocate în sesiune ordinară în ziua de 24 Ianuarie 1919.

RAPORTUL D-LUI PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE MINIȘTRII CĂTRE M. S. REGELE

S i r e,

În urma dizolvării Adunării Constituante procedându-se la noi alegeri pentru constituirea actualelor Adunări, nu numai că nu s'a respectat, în ceea ce privește Adunarea deputaților, principiul votului obștesc prevăzut în Constituție, dar încă ambele Adunări au fost constituite fără reprezentanța unei părți însemnate din Țară: a Dobrogei.

Aceste două violări de ordin constituțional viciază în mod radical însăși constituirea ambelor Adunări și le ridică orice ființă legală. Apoi, date fiind îm-

decât cu un an mai târziu, din cauză că nu se putuse încă alcătui legile electorale, care să desvolte principiul votului universal înscris în actele de unire pentru celelalte provincii.

Din actele de convocare a noului corp electoral, rezultă în mod categoric caracterul de Constituantă al noului Parlament, care avea să desăvârșească opera de revizuire începută în 1914. Dealtfel convocarea se face cu câteva zile înainte de a se realiza unirea Bucovinei și Transilvaniei, așa că nici vorbă nu putea fi de o nouă Constituție.

Când, la 29 Sept. 1919, se încredințează guvernul genera-

prejurările în cari aceste Adunări au fost alese, ele nu pot fi considerate nici cel puțin ca fiind expresia voinței Țărei.

Intr'adevăr alegerile s'au făcut sub ocupațiune vrășmașă pentru aproape două treimi din teritoriul Regatului, și prin urmare, voința liberă a alegătorilor din acea parte a Țărei, a fost supusă controlului puterei ocupante și obstacolelor puse de dânsa libertății alegătorilor.

O bună parte de alegători, domiciliați în teritoriul ocupat și refugiați în teritoriul liber, au fost împiedicați de a se duce la sediul lor electoral pentru a-și exercita dreptul de vot, din cauza greutăților impuse de ocupant pentru a trece în partea de țară, aflată sub dominațiunea lui.

De asemenea cei aflați în teritoriul ocupat nu au fost lăsați să vină să-și exercite dreptul lor în teritoriul liber. Actualele Adunări ieșite dar din alegeri făcute în asemenea condițiuni nu pot fi socotite, din niciun punct de vedere, ca o reprezentanță legală a țării, întrucât alegerea lor s'a făcut prin călcarea unor texte precise ale Constituțiunei, și nici nu reprezintă voința și sentimentul țării.

Ca atare, ele sunt pur și simplu inexistente. De vreme ce însă nu avem altă formă constituțională pentru a înlătura niște Adunări lipsite de orice ființă legală decât numai dizolvarea, respectos rog pe Majestatea Voastră să binevoiască a încuviința dizolvarea ambelor Adunări, și a semna alăturatul decret de dizolvare și de convocarea alegătorilor pentru constituirea unor noi Adunări alese, conform prescripțiunilor Constituționale.

Consecința firească a inexistenței acestor Adunări este inexistența și lipsa de orice efect legal al tuturor lucrărilor săvârșite de dânsese din momentul convocării și până în ziua dizolvării lor.

Astfel fiind, respectos rog pe Majestatea Voastră ca, sub rezerva aprobării ulterioare a Corpurilor legiuitoare, să semneze și cel de al doilea proiect de decret-lege, aci alăturat, prin care se declară inexistente toate lucrările Adunării dizolvate.

Decrete ulterioare vor determina acele măsuri cari, în interesul mersului afacerilor, vor căpăta ființă legală.

Pentru alegerea reprezentanților Basarabiei în Adunarea deputaților, credincioși actului Unirei, care cere ca alegerea să se facă prin votul obștesc, pre-

lului Văitoianu „pentru a proceda la alegeri libere, pe baza noulor legi electorale înfăptuite, acesta face următoarea declarație : „Înlăuntru, acest Guvern, străin de luptele politice, va prezida alegerile pentru Constituantă, într'un spirit de libertate, de nepărtinire și de ordine, pentruca rezultatul lor să exprime întreaga, libera și nesilita voință a țării”. (M. Of. 131 din 30 Sept. 1919).

În intenția și în gândul tuturor ideia unei Constituante, care să așeze principiile fundamentale ale noului Stat, creiat din contopirea provinciilor surori cu vechiul regat și să satisfacă dezideratele provinciilor neintegrate în suveranitatea Statului, — condiții puse de actele de unire — era necontestată acum. Când Parlamentul dela 1919 este dizolvat și se convoacă din nou Corpul electoral, în 1920, menirea lui nu mai este de a alcătui noua Constituție a Statului, ci de a funcționa ca Adunări ordinare ⁵¹⁾. După dizolvarea și a acestui Parlament, Corpul electoral se convoacă din nou la 21 Ian. 1922, pentruca, potrivit art. III din Decretul de convocare No. 164/922, să se constituie în Adunări Naționale constituante. Acest lucru rezultă de altfel în chip explicit din chiar raportul către Suveran, pe care, dată fiind importanța lui, îl reproducem în întregime ⁵²⁾.

cum și pentru alegerea senatorilor în întregul Regat, decrete-legi ulterioare vor determina modul de alegere a reprezentanților acestei Adunări.

Pentru aceste considerațiuni, autorizat fiind de consiliul de miniștri prin jurnalul No. 958 din 5 Noembrie 1918, respectos rog pe Majestatea Voastră să binevoiască a semna alăturatele decrete :

- a) Pentru dizolvarea Corpurilor legiuitoare și convocarea alegătorilor.
- b) Pentru declararea ca inexistente a tuturor lucrărilor Adunărilor dizolvate.

General de corp d earmată-adjutant COANDA

No. 2005, 5 Noembrie 1918.

51) Iată textul Decretului de convocare No. 1312 din 26 Martie 1920 (M. Oficial 270/920):

Art. III : „Nouile Adunări Legiuitoare sunt convocate în București, în ziua de 10 Iunie 1920”.

52) „Împrejurările grele prin care trece țara, nouile probleme în fața cărora ea se găsește, precum și necesitatea reorganizării constituționale a Statului, impun o nouă exprimare a voinței naționale.

„În acest scop Corpul electoral urmând să fie convocat el trebuie să știe prin însăși decretul de convocare, că nouile Adunări ce va alege sunt Adunări

Aceasta a fost procedura instituirii noiei Constituții. Încă dela 1918 se convoacă o Constituantă, care abia în 1922 are să fixeze noua așezare a țării, în urma întregirii sale. Era, din acest punct de vedere, îndeplinirea angajamentului luat de Stat pe baza actelor de unire, în special din decretul-lege care regulează instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania.

D. Prof. Paul Negulescu, critică procedura noiei Constituții și o socotește nelegală, ca și procedura dela 1866 dealfel. Motivul pe care-l dă D-sa este că, prin efectul alipirii provinciilor, Constituția vechiului Regat s'a extins deplin drept în nouile teritorii. Potrivit acestei instituții, revizuirea ei, fie totală, fie parțială, nu se putea face decât în conformitate cu dispozițiile art. 128 vechea Constituție.

Este incontestabil că din punct de vedere strict juridic, procedura de urmat era cea din vechea Constituție. Imprejurările politice s'au arătat însă mai presus de textele legii; dealfel toate partidele au fost de acord asupra acestei proceduri; am văzut chiar că partidul țărănesc cerea o procedură și mai radicală. Un argument juridic adus în sprijinul procedurii urmate este că vechea Constituție nu vorbea decât de o revizuirea parțială; că 'n noua Constituție s'a adăugat că și revizuirea totală se va face după aceeași procedură, ceiace înseamnă că aceasta nu era prevăzută în vechea Constituție; că, în orice caz, împrejurările excepționale prin care a trecut țara, au justificat o procedură excepțională.

Naționale cu putere Constituantă. Ele își trag această putere din faptele istorice care au deșăvârșit Unirea și din necesitatea ca noua organizare a Statului să fie întemeiată pe o Constituție ieșită din voința întregii Români Mari.

„Pentru aceste motive, autorizat fiind de consiliul de miniștri prin jurnalul No. 216 din 21 Ianuarie a. c. respectos rog pe Maiestatea Voastră ca, în virtutea art. 95 din Constituție, să binevoiască a semna alăturat proiect de decret prin care pe deoparte, se dizolvă actualele Corpuri legiuitoare, iar pe de altă parte se convoacă Corpul electoral depe întreg cuprinsul țării pentru a alege Adunările Naționale Constituante”.

ION I. C. BRATIANU

21 Ianuarie, 1922.

(M. Oficial No. 239 din 23 Ianuarie 1922).

A N E X E

A n e x e

UNIREA BASARABIEI CU ROMANIA

27 Martie 1918

În numele poporului Basarabiei, Sfatul Țării declară: Republica Democratică Moldovenească (Basarabia), în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Dunăre, Marea Neagră, și vechile granițe cu Austria, ruptă de Rusia acum o sută și mai bine de ani din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mama sa, România.

Această unire se face pe următoarele baze:

1. Sfatul Țării actual rămâne mai departe, pentru rezolvirea și realizarea reformei agrare după nevoile și cererile norodului. Aceste hotărâri se vor recunoaște de Guvernul Român.
- 2. Basarabia își păstrează autonomia provincială, având un sfat al țării (Dietă), ales pe viitor printr'un vot universal, egal, direct și secret, cu un organ împlinitor și administrație proprie.
- 3. Competența Sfatului Țării este: *a)* Votarea bugetelor locale. *b)* Controlul tuturor organelor zemstvelor și orașelor. *c)* Numirea tuturor organelor administrației locale prin organul său împlinitor, iar funcționarii înalți sunt întăriți de guvern.
4. Recrutarea armatei se va face în principiu pe baze teritoriale.
5. Legile în vigoare și organizația locală (zemstve și orașe) rămân în putere și vor putea fi schimbate de Parlamentul Român, numai după ce vor lua parte la lucrările lui și reprezentanții Basarabiei.
6. Respectarea dreptului minorităților din Basarabia.
7. Doi reprezentanți ai Basarabiei vor intra în Consi-

liul de Miniștri Români, acum desemnați de actualul Sfat al Țării, iar pe viitor luați din sânul reprezentanților Basarabiei din Parlamentul Român. 8. Basarabia va trimite în Parlamentul din România un număr de reprezentanți proporțional, aleși pe baza votului egal, secret și direct.

9. Toate alegerile din Basarabia, orașe, zemstve și parlament se vor face pe baza votului universal egal, secret și direct. — 10. Libertatea personală, libertatea tiparului, a cuvântului, a credinței, a adunărilor și toate libertățile obștești vor fi garantate prin constituție. — 11. Toate călcările de legi făcute din motive politice în vremuri tulburi ale prefacerii din urmă sunt amnestiate.

Basarabia unindu-se ca fiică cu mama sa România, Parlamentul Român va hotărî convocarea neîntârziată a Constituanței, în care vor intra proporțional cu populația și reprezentanții Basarabiei aleși prin vot universal, egal, direct și secret, spre a hotărî cu toții înscrierea în Constituție a principiilor și a garanțiilor de mai sus.

Trăiască Unirea Basarabiei cu România de apururi și totdeauna.

La 27 Noembrie 1918 Sfatul Țării din Chișinău a hotărît alipirea Basarabiei la România fără condițiuni.

În urma unirii cu România-Mumă a Bucovinei, Ardealului, Banatului și ținuturilor ungurești, locuite de Români, în hotarele Dunărene și a Tisei, „Sfatul Țării” declară că și Basarabia renunță la condițiunile de unire în actul dela 27 Martie a. c., fiind încredințat că în România tuturor Românilor, regimul curat democratic este asigurat pe viitor ; Sfatul Țării, în prezinta Constituantei Române, care se va alege după votul universal, rezolvând chestiunea agrară după nevoile și cererile norodului anulează celelalte condiții din actul unirii dela 27 Martie și declară unirea necondiționată a Basarabiei cu România Mare.

UNIREA BUCOVINEI CU ROMÂNIA

12/28 Noemvrie 1918.

Congresul General al Bucovinei întrunit azi Joi 15/28 Noemvrie 1918 în sala sinodală din Cernăuți, considerând că la

fundarea Principatelor Române, Bucovina care cuprinde vechile ținuturi ale Sucevei și Cernăuților, a făcut pururia parte din Moldova, care în jurul său s'a închevat ca stat;

Că în cuprinsul hotarelor acestei țări se găsește vechiul scaun de domnie dela Suceava, gropniții dela Rădăuți, Putna și Sucevița, precum și alte multe urme și amintiri scumpe din trecutul Moldovei;

Că fii acesteia umăr la umăr cu frații lor din Moldova și sub conducerea acelorași domnitori au apărat dealungul veacurilor ființa neamului împotriva tuturor încalcărilor din afară și cotropirii păgâne;

Că în 1774 prin vicleșug Bucovina a fost smulsă din trupul Moldovei și cu de-a sila alipită coroanei Habsburgilor;

Că 144 de ani poporul bucovinean a îndurat suferințele unei cârmuiri străine, care-i nesocotea drepturile naționale și care prin strămbătăți și persecuții căuta să-i înstrăineze firea și să-l învrăjbească cu celelalte neamuri cu cari el voește să trăiască ca frate;

Că în scurgere de 144 ani Bucovinenii au luptat ca niște mucenici pe toate câmpiile de bătălie din Europa, sub steag străin, pentru menținerea, slova și mărirea asupritorilor lor și că ei drept răsplată aveau să îndure micșorarea drepturilor moștenite, izgonirea limbii lor din viața publică, din școală și chiar din biserică;

Că în acelaș timp poporul băstinaș a fost împiedicat sistematic de a se folosi de bogățiile și izvoarele de câștig ale țării și despoiat în mare parte de vechea sa moștenire;

Dar că cu toate acestea Bucovinenii n'au pierdut nădejdea că ceasul mântuirii așteptat cu atâta dor și suferință va sosi și că moștenirea lor străbună tăiată prin granițe nelegiuite, se va reîntregi prin alipirea Bucovinei la Moldova lui Ștefan, ei au nutrit veșnic credința că marele vis al neamului se va înfăptui, prin unirea tuturor țărilor române dintre Nistru și Tisa într'un stat național unitar;

Constată că ceasul acesta mare a sunat !

Astăzi când după sfortări și jertfe uriașe din partea României și a puternicilor și nobililor ei aliați s'au întronat în lume principiile de drept și umanitate pentru toate neamurile și când în urma loviturilor zdrobitoare monarhia austro-ungară s'a sgu-duit în temeliile ei și s'a prăbușit și toate neamurile încătuste

în cuprinsul ei și-au câștigat dreptul de liberă hotărîre de sine, cel dintâiu gînd al Bucovinei desrobite se îndreaptă către regatul Romîniei, de care totdeauna am legat nădejdea desrobirei noastre.

Drept aceasta noi, congresul general al Bucovinei, întrupînd suprema putere legiuitoare în numele Suveranității Naționale hotărîm :

Unirea necondiționată și pentru vecie a Bucovinei în vechile ei hotare pînă la Ceremuș, Colaciu și Nistru cu regatul Romîniei ¹⁾.

UNIREA TRANSILVANIEI ȘI A BANATULUI CU ROMÂNIA

18 Noembrie/1 Decembrie 1918.

I. Adunarea națională a tuturor Romînilor din Transilvania, Banat și Țara Ungurească, adunați prin reprezentanții lor îndreptățiți la Alba-Iulia, în ziua de 18 Noembrie (1 Dec) 1918, decretează Unirea acelor Romîni și a tuturor teritoriilor locuite de dînșii, cu Romînia. Adunarea națională proclamă îndeosebi dreptul inalienabil al națiunii române la întreg Banatul cuprins între râurile Murăș, Tisa și Dunăre.

II. În legătură cu aceasta, ca principii fundamentale la alcătuirea noului Stat Român, Adunarea Națională proclamă următoarele :

1. Deplină libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare. Fiecare popor se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie, prin indivizi din sânul său și fiecare popor va primi drept de reprezentare în Corpurile legiuitoare și la guvernarea țării în proporție cu numărul indivizilor ce-l alcătuiesc.

2. Egală îndreptățire și deplină libertate autonomă confesională pentru toate confesiunile de Stat.

3. Infăptuirea desăvârșită a unui regim curat democratic pe toate terenurile vieții publice. Votul obștesc, direct, egal, secret, pe comune în mod proporțional, pentru ambele sexe în

1) În aceiași zi s'a declarat și sfatul național al Germanilor din Bucovina pentru alipirea acestei provincii la Regatul Romîniei cf. *Deutsche Politische Hefte* Sibiu, 1922 p. 15—16.

vârsta de 21 ani, la reprezentarea în comune, județe și parlament.

4. Desăvârșită libertate de presă, asociare și întrunire, libera propagandă a tuturor gândirilor omenesti.

5. Reforma agrară radicală. Se va face conscrierea tuturor proprietăților în special a proprietăților mari. În baza acestei conscrieri, desființând fideicomisele și în temeiul dreptului de a micșora după trebuință latifundiile i se va face posibil țărânului, să-și creieze o proprietate (arător, pășune, pădure) cel puțin atât cât s'o poată munci el și familia lui. Principiul conducător al acestei politici agrare e pe de o parte promovarea nivelării sociale pe de altă parte potențarea producției.

6. Muncitorimii industriale i-se asigură aceleași drepturi și avantajii, cari sunt legiferate în cele mai avansate State industriale din Apus.

III. Adunarea Națională dă expresiune dorinței sale, ca congresul de pace să înfăptuiască comuniunea națiunilor libere în așa chip, ca dreptatea și libertatea să fie asigurate pentru toate națiunile mari și mici deopotrivă iar în viitor să se elimineze războiul ca mijloc pentru regularea raporturilor internaționale.

IV. Românii adunați în această Adunare Națională salută pe frații lor din Bucovina, scăpați de jugul monarhiei austro-ungare și uniți cu țara mamă, România.

V. Adunarea Națională salută cu iubire și entuziasm liberarea națiunilor subjugate până azi în monarhia austro-ungară, anume națiunile: ceho-slovacă, austro-germană, jugoslavă, polonă și ruteană și hotărăște că acest salut al său să se aducă la cunoștința tuturor acestor națiuni.

VI. Adunarea Națională cu smerenie se înclină înaintea memoriei acelor bravi Români, cari în acest războiu și-au vărsat sângele pentru înfăptuirea idealului nostru, murind pentru libertatea și unitatea națiunii române.

VII. Adunarea Națională dă expresiune mulțumitei și admirațiunii sale tuturor Puterilor aliate, cari prin strălucitele lupte purtate cu cerbicie împotriva unui dușman pregătit de multe decenii pentru războiu au scăpat civilizațiunea din ghiaarele barbariei.

VIII. Pentru conducerea mai departe a afacerilor națiunii române din Transilvania, Banat și Țara Ungurească, Adunarea

Națională hotărăște instituirea unui mare Sfat Național Român, care va avea toată îndreptățirea să reprezinte națiunea română ori când și pretutindeni față de toate națiunile lumii și să ia toate dispozițiunile pe care le va afla necesare în interesul națiunii.

ALIPIREA SAȘILOR ARDELENI LA REGATUL ROMÂNIEI

Prin hotărîrea dela Mediaș (8 Ianuarie 1919)

Către poporul nostru

Comitetul central săsesc sporit, împreună cu sfatul german-săsesc pentru Transilvania, ca reprezentanțe chemate ale poporului ardelean-săsesc a votat în Mediaș la 8 Ianuarie 1919 cu *unanimitate* următoarea hotărâre :

Evenimentele mondiale au creat fapte nouă pentru teritoriul, în care poporul Sașilor ardeleni și-a întemeiat înainte cu aproape 800 ani căminul său, Regele Ferdinand al României și-a declarat și inaugurat stăpânirea asupra acestui teritor prin decretul său dela 27 Decembrie 1918. Iar poporul cel mai numeros al Transilvaniei și a ținuturilor ungurene locuite de Români și-a creiat un teritor compact, unitatea căruia se întemeiază pe relațiunile lui etnografice.

În vederea acestor fapte și în convingerea, că aici s'a îndeplinit un proces de istorie universală, poporul săsesc din Transilvania, așezându-se pe tărâmul dreptului de autodeterminare a popoarelor, decide alipirea sa la Regatul României și trimite poporului român salutările sale frățești împreună cu urări cordiale la îndeplinirea idealelor sale naționale.

Poporul săsesc din Transilvania ține prin aceasta seamă nu numai de evoluția istoriei universale, ci și de dreptul înăscut al poporului român la formarea statului său național unitar și exprimă așteptarea plină de încredere, că poporul și statul român, căruia poporul săsesc îi pune la dispoziție tradiționala sa hărnicie, va fi condus față de el totdeauna de sentimente nobile și echitabile. Poporul săsesc, care a avut secole de-arândul autonomie administrativă și constituțională, care i s'a luat în mod nedrept (de către statul ungar) împotriva asigurărilor solemne

și legale, așteaptă mai departe, să nu i se facă niciodată cu neputință a se afirma și desvolta în viitor ca unitate națională și politică conștientă de originea sa, în presupunerea, că noul stat îi va oferi bucuros tot ceea ce va considera ca condiție de traiu pentru el.

O chezășie pentru aceasta vede în hotărârile adunării naționale românești dela Alba-Iulia, în care se spune că fiecare popor se va conduce, instrui, administra, și judeca în propria sa limbă și prin fii săi, dându-i-se reprezentanță corespunzătoare în legislație și guvernare cari asigură autonomie pentru biserică și școală și în general o considerațiune dreaptă și binevoitoare a tuturor drepturilor și libertăților naționale, politice, economice și culturale ale poporului întreg, deci și ale poporului nostru.

Poporul sășesc se alătură la hotărârea adunării naționale din Alba-Iulia, prin care se cere, să asigure congresul de pace, dreptate și libertate pentru națiunile mari și mici, văzând în aceasta o chezășie durabilă a păcii între popoare.

Speră că și ceilalți Germani din noul stat vor proceda la fel și exprimă dorința, ca drepturile ce se cuvin Sașilor, să fie acordate și celorlalți Germani și ca unitatea etnică a tuturor Germanilor din noul stat să fie recunoscută.

În conștiința deplină a importanței acestei hotărâri poporul sășesc se consideră de azi înainte ca membru al imperiului român, iar fiii și fiicele sale ca cetățeni ai acestui stat. Roagă pe Dumnezeu, ca pasul acesta plin de răspunderi, pe care s'a simțit obligat a-l face, să-l îndrepte spre bine și să-l însoțească cu binecuvântarea sa.

Mediaș, 8 Ianuarie 1919.

Adunarea Națională Săsească.

DECLARAȚIA ȘVABILOR DIN BANAT

(Timișoara 10 August 1919)

pentru alipirea Banatului întreg la România

1. In numele tuturor Șvabilor din Banat declarăm, că binele oricărei națiuni din Banat îl sperăm numai dela Banatul unitar, nedivizat și că un Banat divizat, cu granițele sale nefirești înseamnă ruina economică pentru toate popoarele din cuprinsul lui, un prilej de vecinică ceartă și nemulțumire perpetuă, care tulbură pacea dorită. Deaceia dorim să fie păstrată integritatea Banatului.

2. Deoarece Timișoara, care e centrul vieții economice și sociale a Banatului, a fost alipită României și drepturile suverane ale M. Sale Regelui României s'au întins asupra Banatului, deoarece noi vedem în manifestul dela Alba-Iulia o cheazăsie, că în viitorul nostru stat ne vom putea desvolta liber caracterul nostru etnic și vom putea întrebuința liber limba noastră maternă și amândouă, caracterul național și limba maternă, le vom putea desvolta neîmpedicați în domeniul vieții politice, culturale, economice și sociale și prin aceasta vom putea asigura viitorul nostru național, dorim ca între Banatul, unitar și nedivizat, să fie alipit la Regatul României Mari.

3. Hotărârea aceasta să se comunice conferinței de pace.

DECRET-LEGE PENTRU DESFIINȚAREA SERVICIILOR AUTONOME ALE BASARABIEI

„Asupra raportului președintelui consiliului Nostru de miniștri sub Nr. 1.292 din 1920.

„Având în vedere rezoluția blocului moldovenesc aprobată de Sfatul Țării în ședința dela 27 Martie / 19 Aprilie 1918 și actul unirii necondiționate a Basarabiei cu România, emanat dela Sfatul țării, în ședința dela 27 Noembrie / 10 Decembrie 1918, cum și procesul-verbal al congresului general al Bucovinei din 15/28 Noembrie 1918.

Având în vedere Decretele Legi Nr. 842,3744, din 1918, ratificate de Parlament în ziua de 29 Decembrie 1919, sancționate și promulgate cu Decretele noastre Nr. 5450 și 5452 din 31 Decembrie 1919.

Am decretat și decretăm:

Se aprobă de noi sub rezerva ratificării ulterioare a Corpurilor Legiuitoare cele ce urmează:

Art. I. — Atribuțiunile Directoratelor din Basarabia și ale Secretariatelor de Servicii din Bucovina, trec asupra puterilor prevăzute în Constituție la art. 32 și 35, urmând a se exercita de către Departamentele corespunzătoare ale Guvernului regal.

Art. II. — Descărcarea Directoratelor și Secretariatelor, precum și schimbările dela art. 1, se vor face de comisiunea de unificare, prevăzută în Decretul Lege cu Nr. 1462 din 2 Aprilie 1920.

Art. III. — Numirile de funcționari făcute de Directoratele din Basarabia și Secretariatele din Bucovina, vor avea aceeași putere ca și celelalte numiri de funcționari ai Statului. Ei vor păstra drepturile câștigate prin acele numiri în ceea ce privește regularea drepturilor la pensie.

Art. IV. — Președintele Consiliului nostru de Miniștri, este însărcinat cu aducerea la îndeplinire a Decretului Lege de față.

Dată în București la Aprilie 1920.

FERDINAND

Președintele Consiliului de Miniștri: General Averescu
Monit. Of. No. 4 din 4 Aprilie 1920.

TABLA DE MATERII

Tabla de Materii

INTRODUCERE

§ 1. — *Despre drept în genere* 1

1. Origina noțiunii drept. — 2. Înțelesul și definiția noțiunii drept. —
3. Dreptul și morala. — 4. Dreptul pozitiv și dreptul natural. —
5. Tendințele evului mediu. — 6. Poziția actuală a problemei 1— 13

§ 2. — *Diviziunile dreptului* 13

7. Dreptul public și privat. — 8. Necesitatea acestei distincții. — 9. Jus-
tificarea acestei distincții 13— 15

§ 3. — *Subdiviziunile dreptului public* 15

10. Denumirea subdiviziunilor. — 11. Dreptul Constituțional. — 12. Im-
portanța dreptului constituțional. — 13. Izvoarele dreptului con-
stituțional. — 14. Deosebirea dintre dreptul constituțional și so-
ciologie. — 15. Caracterul legilor constituționale 15— 26

§ 4. — *Dreptul interprovincial* 26

16. Istoric. — 17. Raportul dintre dreptul interprovincial și dreptul inter-
național. — 18. Izvoarele dreptului interprovincial. — 19. Con-
flictul legilor. — 20. Origina sa. — 21. Opera lui Bartole. —
22. Școala statutară. — 23. Critica școalei statutare. — 24. O-
pera lui B. d'Argentré. — 25. Școala flămandă și Olandeză. —
26. Școala franceză din secolul XVII și XVIII. — 27. Carac-
terele dreptului interprovincial. — 28. Caracteresle dreptului inter-
provincial român. — 29. Examinarea jurisprudenței. — 30. Ce
legi de organizare se aplică în provinciile alipite? — 31. Desfiin-
țarea autonomiei Ardealului. — 32. Critica soluției Inaltei Curți.
33. Soluția problemei în Franța. — 34. Alte soluții jurispruden-
țiale. — 35. Conflictul legilor în timp. — 36. Conflictul legilor în

- timp și spațiu. — 37. Soluții similare în Alsacia și Lorena. —
 38. Caracteristicile dreptului interprovincial 26— 56

§ 5. — *Planul cursului de drept constituțional* 57

39. Impărțirea cursului. — 40. Bibliografie 57— 59

PARTEA I

S T A T U L

TITLUL I

Originea și noțiunea ideii de Stat

CAPITOLUL I

Formațiunea Statelor

§ 1. — *Elementele Statului* 63

41. Modul de formațiune al Statului. — 42. Elementele Statului 63— 69

§ 2. — *Definițiile Statului și a noțiunii înrudite* 70

43. Definiția Statului. — 44. Origina cuvântului Stat. — 45. Termenii
 înrudiți cuvântului Stat 70— 75

CAPITOLUL II

Suveranitatea Statului

§ 1. — *Importanța și origina principiului* 76

46. Importanța principiului. — 47. Origina suveranității. — 48. Dificul-
 tățile problemei 76— 78

§ 2. — *Doctrinile teocratice* 79

49. Rațiunea lor. — 50. Evoluția acestor doctrine. — 51. Distincția între
 drept divin supranatural și providențial 79— 83

§ 3. — *Doctrinile democratice* 83

52. Istoric. — 53. Fundamentul acestor doctrine. — 54. Teoria Con-
 tractului social. — 55. Caracterile suveranității. — 56. Origina
 acestei doctrine. — 57. Critica contractului social 83— 92

| | |
|--|---------|
| § 4. — <i>Doctrinile democratice recente</i> | 92 |
| 58. Teoria lui Esmein. — 59. Teoria lui Hauriou | 92—96 |
| § 5. — <i>Doctrinile realiste</i> | 96 |
| 60. Teoria lui Duguit. — 61. Teoria dd. Barthélemy și Duez | 96—100 |
| § 6. — <i>Doctrinile Juridice</i> | 100 |
| 62. Școala franceză. — 63 Școala germană | 100—104 |
| § 7. — <i>Doctrina românească</i> | 104 |
| 64. Teoria d. Dissescu. — 65. Teoria d. prof. Paul Negulescu. — 66. Teoria d. prof. A. Teodorescu. — 67. Cum trebuie privită pro- blema. — 68. Caracterele suveranității | 104—109 |

CAPITOLUL III

Personalitatea Statului

| | |
|---|---------|
| § 1. — <i>Sistemul ficțiunii</i> | 109 |
| 69. Problema personalității Statului. — 70. Teoria ficțiunii pure. — 71. Critica acestei teorii | 109—113 |
| § 2. — <i>Sistemul patrimoniilor de afecție</i> | 113 |
| 72. Teoria drepturilor fără subiect sau a patrimoniilor de afecție. — 73. Teoria lui Duguit. — 74. Alte teorii. — 75. Teoria patri- moniului colectiv. — 76. Doctrina germană | 113—117 |
| § 3. — <i>Sistemul realist</i> | 117 |
| 77. Școala biologică. — 78. Școala voluntaristă. — 79. Teoria lui Hau- riou. — 80. Teoriile lui Saleilles și Michoud | 117—122 |
| § 4. — <i>Doctrina românească</i> | 122 |
| 81. Teoria d. Dissescu. — 82. Teoria d. prof. Paul Negulescu. — 83. Teoria d. prof. A. Teodorescu. — 84. Cum trebuie privită personalitatea Statului? | 122—130 |

CAPITOLUL IV

Raportul dintre Stat și Drept

| | |
|---|---------|
| § 1. — <i>Concepția Statului putere nelimitată</i> | 130 |
| 85. Cum se pune problema. — 86. Concepția greco-romană. — 87. Concepția medievală. — 88. Concepția Statului polițai | 130—137 |
| § 2. — <i>Concepția Statului de drept</i> | 137 |
| 89. Rolul revoluției franceze. — 90 Teoria autolimitațiunii Statului. — 91. Concepția actuală a Statului de drept. — 92. Consecințele Statului de drept | 137—144 |
| § 3. — <i>Rolul Statului</i> | 145 |
| 93. Doctrina antică. — 94. Doctrina engleză.—95. Doctrina germană.— 96. Concepția modernă | 145—149 |

CAPITOLUL V.

Formele Statului

| | |
|---|-----|
| § 1. — <i>Statul din punct de vedere extern</i> | 149 |
| 97. De ce Statele îmbracă forme diferite? — 98. Asociațiile de State. Diviziuni. — 99. Uniunile de State. Uniunea personală. — 100. Uniunea reală. — 101. Uniunea incorporală. — 102. Problema irlandeză. Origina nemulțumirilor irlandeze. — 103. Uniunea cu Anglia. — 104. Lupta pentru desrobirea Irlandei. — 105. Formarea partidelor politice irlandeze. — 106. Opera lui Gladstone. — 107. Home-rule. — 108. Noile încercări ale lui Gladstone. — 109. Noua stare de lucruri din Irlanda. — 110. Adoptarea Home-rului. — 111. Recunoașterea independenței Irlandei. — 112. Constituția Irlandei din 1922. — 112. Federațiile de State: Confederația de State. — 114. Statul federal. — 115. Elveția. Evoluția istorică. — 116. Confederația din 1815. — 117. Constituția federală din 1848. — 118. Constituția din 1874. — 119. Formațiunea organelor federale de conducere și guvernare. | |

120. Germania. Evoluția Statelor germanice până la alcătuirea imperiului din 1871. — 121. Organizarea imperiului german. — 122. Actuala organizare a imperiului. — 123. Statele-Unite ale Americii de Nord. Evoluția istorică. — 124. Constituția din 1787. — 125. Organizarea Statului federal. — 126. Marele imperiu britanic. Formațiunea sa. — 127. Situația actuală a Dominionurilor. — 128. Viitorul Statului federal. — 129. Statele semi-suverane. Statele vasale. — 130. Protectoratul 149—205

I.—ASOCIAȚIILE DE STATE 151

 1° Uniunile de State 151

 A.—Problema irlandeză 155

 2° Federațiile de State 165

 A.—Elveția 167

 B.—Germania 176

 C.—Statele Unite ale Americii de Nord 187

 D.—Marele imperiu britanic 194

II.—STATELE SEMI-SUVERANE 203

 § 2. — *Statul din punct de vedere intern* 205

131. Diviziuni. — 132. Monarhia. — 133. Republica 205—207

PARTEA II

ORGANIZAREA STATULUI MODERN 211—212

TITLUL I

Regimul Constituțional

CAPITOLUL I

Instituirea regimului constituțional

§ 1. — *Origina regimului constituțional* 213

134. Ce este regimul constituțional? — 135. Constituții cutumiare și scrise. — 136. Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. XVIII. — 137. Constituții flexibile și rigide. — 138. Instituirea Constituției scrise 213—221

§ 2. — *Diferitele forme de Constituție* 222

| | |
|---|---------|
| <p>A. Charta concedată. — 139. Charta franceză din 1814. — B. Pactul. — 140. Caracteristica lui; Anglia. — 141. Magna Charta. — 142. Petiția drepturilor. — 143. Habeas Corpus. — 144. Billul drepturilor. — 145. Legea de stabilire a succesiunii la tron din 1701. — Franța. — 146. Pactul din 1830. — Germania. — 147. Constituția Statelor Germane. — România. — 148. Constituția din 1866. — 149. Constituția din 1923. — 150. Alte exemple: Convenție. — 151. Caractererele ei. — 152. Critica acestui sistem. — Statutul. — 153. Statutul Albertin. — 154. Statutul lui Cuza</p> | 222—233 |
| <p>A.—Charta concedată (Octroyée)</p> | 222 |
| <p>B.—Pactul</p> | 223 |
| <p> 1° Anglia</p> | 223 |
| <p> 2° Franța</p> | 226 |
| <p> 3° Germania</p> | 226 |
| <p> 4° România</p> | 227 |
| <p>C.—Convenția</p> | 229 |
| <p>D.—Statutul</p> | 231 |

§ 3. — *Rolul Constituției* 233

| | |
|--|---------|
| <p>155. Constituția fixează competențe. — 156. Delegata potestas non delegatur. — 117. Ideia de delegațiune în regulamentul de administrație publică. — 158. Delegația de putere în timpuri de criză</p> | 233—238 |
|--|---------|

CAPITOLUL II

Supremația Constituției

§ 1. — *Supremația Constituției întărește ideea de legalitate* 238

| | |
|--|---------|
| <p>159. Legalitatea fundament al Statului modern. — 160. Supremația Constituției. — 161. Legi fundamentale și ordinare. — 162. Constituție nescrisă și Constituție flexibilă. — 163. Organe politice însărcinate cu controlul legalității (Juriul Constituționar). — 164. Promulgarea — mijloc de control. — 165. Controlul exercitat de puterea judecătorească. — 166. Controlul constituționalității pretinde Constituție scrisă</p> | 238—246 |
|--|---------|

§ 2. — *Controlul constituționalității legilor făcut de un organ politic* 247

167. Constituționalitatea externă. — 168. Constituționalitatea intrinsecă. — 169. Juriul constituțional a lui Sieyès. — 170. Senatul conservator al anului VIII. — 171. Constituția din 14 Ianuarie 1852. . . . 247—253

§ 3. — *Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional* 253

172. Superioritatea acestui control. — 173. Statele-Unite. — Elemente favorabile acestui control. — 174. Prima perioadă. — 175. A doua perioadă. — 176. Măsurile luate împotriva justiției. — 177. Modul în care se exercită acest control. — 178. O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă? — 179. Dreptul Justiției în această materie. — 180. Consultații prealabile. — 181. Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile. — 182. Judecăți declaratorii. — 183. Aplicarea administrativă a legii. — 184. Critica sistemului american. — 185. Franța. Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor? — 186. Stadiul actual al acestei probleme. — 187. Forma sub care se va exercita acest control. — Anglia. — 188. Anglia țara originară a acestui control. — 189. În Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare. — 190. Constituția flexibilă potrivnică democrației. — Elveția. — 191. Constituționalitatea cantonală. — 192. Constituționalitatea legilor federale. Belgia. — 193. Inexistența oricărui control. — 194. Constituționalitatea extrinsecă. — Germania. — 195. Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919. — 196. Sistemul Constituției din 1919. — 197. Rolul Reichsratului ca organ de control al Constituționalității legilor. — Austria. — 198. Istoric. — 199. Sistemul Constituției din 1920. — 200. Critica acestui sistem. — Rusia. — 201. Sistemul Constituției din 10 Iulie 1918. — 202. Cum se exercită acest control? — Italia. — 203. Statului Italian, Constituție flexibilă. — 204. — Constituționalitatea extrinsecă. — Cehoslovacia. — 205. Organizarea și rolul Tribunalului constituțional 253—307

| | |
|----------------------------|-----|
| A.—Statele Unite | 255 |
| B.—Franța | 276 |
| C.—Anglia | 281 |
| D.—Elveția | 286 |
| E.—Belgia | 289 |
| F.—Germania | 291 |
| G.—Austria | 295 |
| H.—Rusia | 301 |
| I.—Italia | 305 |
| J.—Cehoslovacia | 306 |

§ 4. — *Controlul constituționalității legilor
în România*

307

- A) Istoric. — 206. Statutul lui Cuza. — 207. Constituția din 1866. — 208. Examinarea jurisprudenței. — 209. Evoluția jurisprudenței.
 B) Sistemul actual. — 210. Sistemul Constituției din 1923. — 211. Examenul jurisprudenței. — 212. Când poate fi ridicată chestia constituționalității. — 213. Autoritățile administrative pot ridica această obiecțiune? — 215. Problema agrară. — 216. Problema fiscală. — 217. Problema creditului agricol. — 218. Legi declarate neconstituționale. — 219. Neconstituționalitatea regulamentelor. — 220. Tendențe de viitor. 307—338
 A).—Istoric 308
 B).—Regimul actual 318

§ 5. — *Justiția constituțională fundament
al regimului democratic*

338

221. Generalizarea controlului constituționalității legilor. — 222. Justiția constituțională, bază a democrației 338—341

CAPITOLUL III

Revizuirea Constituției

§ 1. — *Mijloace pentru a asigura o oarecare
imutabilitate Constituției*

341

223. Supremația Constituției tinde la o oarecare imutabilitate. — 224. Jurământul de credință Constituției. — 225. Declarații solemne de intangibilitate. — 226. Necesitatea revizuirii Constituției 341—345

§ 2. — *Formele de revizuire a Constituției*

345

227. Variabilitatea lor în raport cu felul Constituției. — 1° Revizuirea Constituției-pact. A) România. — 228. Revizuirea Constituției sub regimul din 1866. — 229. Revizuirea poate fi totală? — 230. Rolul nouilor Adunări. — 231. Rolul Regelui în operația revizuirii. — 2° Revizuirea Constituției-Convenție: A) Franța. — 233. Modificarea legilor votate cu majoritate calificată; B) Jugoslavia. — 234. Procedura revizuirii. — 235. Caracterul acestei revizuirii. — 2° Revizuirea Constituției Convenție: A) Franța. —

| | |
|---|---------|
| 236. Inițiativa revizurii. — 237. Adunarea națională de revizuire. | |
| 238. Puterile Adunării naționale. — 239. Rolul Președintelui Republicii. — B) Statele-Unite. — 240. Modificarea Constituției Statelor. — 241. Revizuirea Constituției federale. — C) Germania. — 242. Revizuirea Constituției federale. — D) Polonia. | |
| 243. Procedura revizurii. — E) Cehoslovacia. — 244. Cum se poate face modificarea? — F) Austria. — 245. Procedura revizurii | 345—364 |
| 1.—Revizuirea Constituției-Pact | 347 |
| A).—România | 347 |
| B).—Jugoslavia | 356 |
| 2.—Revizuirea Constituției-Convenție | 357 |
| A).—Franța | 357 |
| B).—Statele-Unite | 360 |
| C).—Germania | 361 |
| D).—Polonia | 362 |
| E).—Cehoslovacia | 363 |
| F).—Austria | 364 |

CAPITOLUL IV

Suspendarea Constituției.

§ 1. — *Starea de necesitate* 364

246. Caracterizarea ei. — 247. Concepția germană. — 248. Concepția anglo-franco-americană. — 249. Cum se constată starea de necesitate? — 250. Justiția poate examina legalitatea actelor făcute în aceste timpuri? 364—369

§ 2. — *Starea de asediu* 370

251. Origina și evoluția instituției. — 252. Caracteristica ei. — 253. Instituirea stării de asediu. — 254. Constituția din 1923. — 255. Ridicarea stării de asediu 370—379

§ 3. — *Guvernarea prin decrete-legi* 380

256. Caracteristica decretului-lege. — 257. Origina decretului-lege 380—382

§ 4. — *Decretul-lege în timpul ultimului războiu* 382

258. Franța. — 259. Decretele-legi din 1924 și 1926. — 260. Reformele

infăptuite în Franța prin decret în 1926. — 261. Decretul lege în Anglia și Italia. — 262. Decretul lege în Statele-Unite și Elveția. 263. Regimul decretelor-legi la noi. — 264. Ratificarea decretelor-legi 382—395

§ 5. — *Suspendarea Constituției prin acțiunea guvernanților* 395

265. Rezistența la opresiune. — 266. Doctrina revoluției franceze. — 267. Aplicațiuni jurisprudențiale. — 268. Teoria revoluțiilor 395—404

CAPITOLUL V

Evoluția Constituțională a Statului român.

§ 1. — *Din cele mai vechi timpuri până la Statutul lui Cuza* 404

269. Caracterul Statelor române. — 270. Originalitatea instituțiilor românești. — 271. Instituția Domniei în vechiul nostru drept. — 272. Raporturile dintre Domni și boieri și dreptul de proprie legiferare. — 273. Tratatul dela Adrianopole. — 274. Organizarea dată de regulamentele organice. — 275. Criticile aduse acestei organizări. — 276. Convenția dela Paris. — 277. Compunerea și funcționarea Adunării electivă. — 278. Comisia centrală dela Focșani. — 279. Alte instituțiuni. — 280. Incercări pentru dobândiri de drepturi și libertăți naționale. 404—432

§ 2. — *Epoca instituțiilor naționale* 432

281. Statutul lui Cuza. Imprejurări istorice. — 282. Noua Constituție a Principatelor-Unite. — 283. Organizarea puterii legislative. — 284. Funcționarea Adunării electivă. — 285. Rolul legislativ al Corpului Ponderator. B. Constituția dela 1866. — 286. Instituirea sa. — 287. Modificările Constituției din 1866. — C. Constituția din 1923. — 287. Necesitatea unei noi Constituții. — 288. Proiectul partidului liberal. — 289. Proiectul Boilă. — 290. Proiectul Berariu. — 291. Proiectul partidului țărănesc. — 292. Procedura instituirii Constituției din 1923 432—463

| | |
|-----------------------------------|-----|
| A. Statutul lui Cuza | 432 |
| B. Constituția d.n 1866 | 441 |
| C. Constituția din 1923 | 449 |

ANEXE

| | |
|--|-----|
| UNIREA BASARABIEI CU ROMANIA | 467 |
| UNIREA BUCOVINEI CU ROMANIA | 468 |
| UNIREA TRANSIVANIEI ȘI A BANATULUI CU ROMANIA | 470 |
| ALPIREA SAȘILOR ARDELENI LA REGATUL ROMANIEI | 472 |
| DECLARAȚIA ȘVABILOR DIN BANAT | 474 |
| DECRET-LEGE PENTRU DESFIINȚAREA SERVICIILOR AUTO- NOME ALE BASARABIEI | 474 |
| TABLA DE MATERII | 479 |

