

58636

**BIBLIOTECA  
FVNDAȚIVNEI  
VNIVERSITARE  
CAROL I.**

*de*



Nº Curent 58636 Format .....

Nº Inventar A 29298 Anul .....

Secția Depozit IV Raftul .....

*ce este cu ocazia*

Curs de drept constituțional

1942

Curs de drept constituțional

1956

## DE ACELAȘ AUTOR:

- Instituția jurătorilor în vechiul nostru drept*, București, 1924.  
*Statutul funcționarilor publici*, București, 1926.  
*Răspunderea puterii publice*, București, 1926.  
*Charles Gide*, Viața și opera sa, București, 1925 (epuizat).  
*Codul contribuțiilor directe*, în colaborare cu d. Consilier Ves-  
pasian 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 Ne-  
gulescu și R. Boilă, București, 1930.  
*Studii de drept public*, București 1930.  
*Curs de drept constituțional*, vol. I, București 1930.  
*Curs de drept constituțional*, vol. II, fasc. I, București 1931.

## SUB TIPAR :

*Curs de drept constituțional*, vol. II, fasc. III.

Inu.A.29.298

C U R S

DE

DREPT CONSTITUȚIONAL

DE

G. ALEXIANU

PROFESOR DE DREPT PUBLIC LA UNIVERSITATEA  
DIN CERNĂUȚI

VOLUMUL II  
FASCICOLA II



EDITURA CASEI ȘCOALELOR

1 9 3 2

57493

BUCURESTI  
58624  
57493

1945

20309/1000

1953

RC191/02

B.C.U. Bucuresti



C57493

# Guvernul

---

## CAPITOLUL II

### Guvernul.

#### § 1. — *Recrutarea membrilor guvernului.*

SUMAR: 418. *Guvern parlamentar*; — 419. *Origina guvernului parlamentar*; — 420. *Recrutarea miniștrilor*; — 421. *Subsecretarii de Stat*; — 422. *Comisarii guvernului.*

419. — **Guvern parlamentar.** — Din examinarea organizării noastre constituționale se desprinde ideea că am adoptat, în formă, regimul guvernului parlamentar. Deși Regele numește și revocă pe miniștri, teoretic, după libera sa apreciere, totuși, acești miniștri sunt răspunzători în fața parlamentului și ei nu pot să-și exercite atribuțiile lor decât cu consimțământul parlamentului și sub controlul acestuia.

În regimurile reprezentative situația miniștrilor diferă, după modul de organizare al regimului.

Astfel, în *guvernul prezidențial*, cum funcționează în Statele-Unite, președintele republicii guvernează după libera sa apreciere, fără să dea socoteală adunărilor și fără să țină seamă de dezideratele lor. El își alege miniștrii dintre persoanele în care are întreaga încredere, fără ca aceștia să aibă vreo legătură cu parlamentul.

Complet deosebit de acest regim este *guvernul conven-*



B.U. BUCURESTI  
Cota 58634  
inventar 57493

1942

1953

82305 Anonim

RC1911/02

B.C.U. Bucuresti



C57493

# Guvernul

---

## CAPITOLUL II

### Guvernul.

#### § 1. — *Recrutarea membrilor guvernului.*

SUMAR: 418. *Guvern parlamentar*; — 419. *Origina guvernului parlamentar*; — 420. *Recrutarea miniștrilor*; — 421. *Subsecretarii de Stat*; — 422. *Comisarii guvernului.*

419. — **Guvern parlamentar.** — Din examinarea organizării noastre constituționale se desprinde ideea că am adoptat, în formă, regimul guvernului parlamentar. Deși Regele numește și revocă pe miniștri, teoretic, după libera sa apreciere, totuși, acești miniștri sunt răspunzători în fața parlamentului și ei nu pot să-și exercite atribuțiile lor decât cu consimțământul parlamentului și sub controlul acestuia.

În regimurile reprezentative situația miniștrilor diferă, după modul de organizare al regimului.

Astfel, în *guvernul prezidențial*, cum funcționează în Statele-Unite, președintele republicii guvernează după libera sa apreciere, fără să dea socoteală adunărilor și fără să țină seamă de dezideratele lor. El își alege miniștrii dintre persoanele în care are întreaga încredere, fără ca aceștia să aibă vreo legătură cu parlamentul.

Complet deosebit de acest regim este *guvernul conven-*

*țional* care a funcționat în Franța sub Convenție, dela 22 sept. 1792 până la Constituția anului III. Sub acest regim Adunările legislative au întreaga predominanță asupra executivului; ele numesc și revoacă pe miniștri, care devin astfel instrumentul lor și cărora le impun directivele de conducere.

Intre aceste două sisteme întâlnim *guvernul parlamentar* care caută să mențină un just echilibru între șeful Statului, ca reprezentant al puterii executive și între Adunările legislative. Numim *guvern parlamentar* acel regim în care Șeful Statului, iresponsabil, exercită puterea executivă cu ajutorul miniștrilor, pe care-i numește după indicațiile date de Adunări și cari sunt răspunzători în fața acestor Adunări de atitudinea lor politică. Cheia de boltă a regimului parlamentar este răspunderea politică a miniștrilor. Cu chipul acesta majoritatea parlamentară dă directive miniștrilor; nici ea, nici Șeful Statului nu-și pot impune însă complectamente voința lor miniștrilor, cari sunt obligați să țină un just echilibru între cele două tendințe <sup>1)</sup>.

Constituția noastră a adoptat acest din urmă sistem. Deși lucrul reeșea cu prisosință din întreaga organizare constituțională, s'a socotit totuși necesar să se repete principiul în art. 92 din Constituție, care declară că „guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituțiune” <sup>2)</sup>. Constituția a săvârșit însă o eroare atunci când

1) Iată cum definește guvernul parlamentar d. Burgess în *Political science*, t. II, 13: „E forma în care Statul conferă legislaturii controlul complet al administrației legii. În această formă din legislatură derivă atribuția puterii executive *reale* (care poate să nu fie cea *nominală*) și aceasta pune capăt voinței sale. În această formă, exercițiul oricărei prerogative a puterii executive, în nici un sens și în nici un fel, nu poate fi întreprins cu succes dacă nu-i aprobat de legislatură”.

Iar Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 169 spune: „Guvernul parlamentar nu este altceva decât răspunderea ministerială împinsă la ultimele sale limite”.

2) În fapt regimul parlamentar este cu totul departe de a fi o realitate la noi. La noi, niciodată Regele n'a numit pe miniștri dintre membrii parlamentului (cu excepția guvernului de o lună Take Ionescu în Decembrie 1921) ci țara a venit să confirme totdeauna, prin intermediul parlamentului, alegerea făcută de Suveran. La noi, guvernul creiază parlamentul, care pleacă odată cu guvernul. În practică deci, nu poate fi vorba de existența unui guvern parlamentar, ci de aceea a unui *regim guvernamental*.

căutând să inoveze, introduce dispoziția art. 92, deoarece vrea să arate pe deoparte o separație între Rege și guvern, iar pe de altă parte să afirme că guvernul deține puterea de la Rege și nu dela Constituție.

Am văzut însă că Regele este șeful puterii executive și în această calitate el face parte din guvern. Dar el nu poate exercita prerogativele sale decât prin intermediul miniștrilor. Miniștrii însă nu exercită atribuțiile lor *în numele Regelui*, cum declară Constituția, ci în numele poporului. Faptul că Regele îi numește în funcțiune nu înseamnă că ei dețin puterea dela Rege, ci dela Constituție și legea în bază căreia au fost numiți. Regele face numai alegerea persoanelor; odată numirea făcută, dreptul lor derivă dela Rege.

Guvernul parlamentar pretinde ca bază esențială a sa *alegera*. În monarhiile ereditare principiul suferă o oarecare știrbire prin faptul că desemnarea Șefului Statului se face pe viață și dintre persoanele desemnate mai înainte de ereditate.

419. — **Origina guvernului parlamentar.** — Guvernul parlamentar apare în Anglia ca și instituția parlamentului. El este produsul unei lungi evoluțiuni istorice<sup>3)</sup>.

Dealungul veacurilor întâlnim pe lângă monarchii englezi, așa cum întâlnim de altfel pe lângă toți monarchii, o serie de funcționari superiori și de consilieri, cari-l ajutau pe Șeful Statului în exercitarea atribuțiilor sale și care exercitau uneori, în consiliu, importante prerogative conferite monarchului. Astfel de timpuriu întâlnim în Anglia Consiliul privat al Regelui (*Permanent or privy Council*), așa precum în Franța întâlnim *Consiliul Regelui*. Sub Tudori și Stuarti Consiliul privat ia o atât de mare dezvoltare în cât exercită, în concurență cu tribunalele ordinare, atribuțiuni judiciare foarte importante. Vestita *Cameră înstelată* nu era decât secția cu atribuții judiciare a acestui Consiliu privat. „Acest Consiliu, compus din membri aleși de Rege, în afară de ofițerii cari erau membri de drept, fu mult timp adunarea deliberantă unde erau discutate și de-

3) Vezi pentru examenul acestei evoluții Esmein, *op. cit.*, t. I, p. 177 și urm.; Léonard Courtney, *The working constitution of the united Kingdom*, 1901; Mary Taylor Blauvelt, *The development of cabinet government in England*, 1902; Jenks, *Parliamentary England*, 1903.

cise în mod obișnuit și uneori obligatoriu, după lege, actele importante ale puterii regale Apogeul lui are loc în secolul XIV, XV și XVI<sup>4)</sup>.

Dar, cum la începutul secolului XVII numărul membrilor cari formau Consiliul privat devenise foarte mare, Regele simte necesitatea de a încredința conducerea afacerilor Statului, cele mai delicate și mai importante, unui număr restrâns de membri din consiliu. Deciziunea era luată astfel de acest mic comitet, care ia denumirea de *cabinet* și care formează prima etapă în dezvoltarea guvernului parlamentar sau a guvernului de cabinet. Alegerea acestor membri se făcea de monarch după libera sa apreciere, dar în curând parlamentul, prin cele două prerogative pe care le cucerește, dreptul de a vota contingentul armatei și impozitele, forțează pe Rege să aleagă pe membrii cabinetului dintre reprezentanții majorității parlamentare sau din acele persoane cari ar avea mai mare influență asupra acestei majorități. Regula aceasta nu devine o regulă definitivă nici chiar după Revoluția din 1688. Vilhelm III, la 1695 constituie cabinetul său numai din reprezentanții majorității parlamentare. Dar această regulă nu deveni o regulă stabilă. Mai mult, tocmai pentru a reuși să satisfacă acest deziderat, miniștrii erau des schimbați; miniștrii înlocuiți rămâneau mai departe în cabinet, cu vot deliberativ. Așa în 1772 dispar membrii onorari ai cabinetului.

Tradiția era ca Regele să convoace acest consiliul de cabinet și să-l prezideze. În timpul lui Vilhelm III, al reginei Ana (1702—1714), această tradiție se menține. Dar ea încetă odată cu urcarea pe tron a lui George I, deoarece acesta, german de origine, înțelegea rău limba engleză. Obiceiul se păstrează și sub George II, când miniștrii delibereau singuri și comunicau Regelui hotărârile lor prin intermediul ministrului de resort sau prin intermediul ministrului mai de seamă al cabinetului. Sub George III se reînoi practica veche ca Regele să prezideze consiliul de cabinet; dar aceasta fu ultima încercare de acest fel.

Deși de timpuriu se remarcă în acest cabinet un om influent, a cărui preponderanță asupra celorlalți membri este recunoscută și care se bucură de o mare încredere la Rege, totuși

4) Esmein — *op. cit.*, t. I, p. 178.

instituția primului ministru este necunoscută încă în Anglia. Ea nu este cunoscută încă nici în timpul lui Robert Walpole, când acesta exercita în fapt funcția de prim ministru din cauza lungii și decisivei influențe pe care o avea asupra majorității din Camera Comunelor, influență pe care și-o câștigase prin diferite favoruri și funcții ce acordase acestora. Abia la sfârșitul secolului XVIII apare funcția de primministru, cu atribuțiile constituționale de azi, când Pitt se impune Coroanei ca prim ministru în urma victoriei pe care partidul său o câștigă în Camera Comunelor (1803). El intră direct în relații cu Regele, formează și conduce guvernul. Miniștrii deliberează sub presidenția lui, hotărârile lor sunt comunicate Regelui prin intermediul primului ministru.

Această instituție a fost adoptată de îndată în toate Statele cu regim parlamentar, nu numai în Europa ci chiar și în America. Constituțiile recente, de după războiu, introduc această instituție și în cele mai multe dintre Statele Germane. Azi, instituția a devenit de esența regimului parlamentar și constituie mijlocul cel mai sigur prin intermediul căruia se poate asigura răspunderea ministerială.

420. — **Recrutarea miniștrilor.** — Problema cea mai delicată atunci când este vorba de constituirea guvernului de cabinet, este aceea de a pune de acord principiile acestei instituții cu prerogativa regală, care constă în dreptul de a numi și de a revoca pe miniștrii. În principiu, Regele este liber să numească ca miniștri orice persoană care întrunește calitatea de a fi român sau de a fi dobândit naturalizarea. Este singura condițiune pe care o impune art. 94 din Constituție. Acest text nu cere nici o condiție de capacitate. În fața acestei situațiuni Regele poate numi ca Ministru pe un cetățean care a împlinit vârsta de 21 de ani și care nu poate fi încă membru al parlamentului. O singură excepție mai prevede constituția în art. 59 că nici un membru al familiei regale nu poate fi ministru. Rațiunea acestei interdicții am arătat-o mai sus.

Dar această dispozițiune a art. 94, se găsește în fapt corectată de principiile care guvernează alcătuirea guvernului de cabinet. Deși teoretic, Regele are o deplină libertate în alegerea miniștrilor, în fapt, el trebuie să țină socoteală de majoritățile parlamentare și să-și aleagă miniștrii dintre membrii acestei ma-

jorități. Dar aceasta nu este o regulă definitivă și invariabilă și practica constituțională arată, chiar în Statele cu un real regim parlamentar, numeroși miniștri recrutați din afară de membrii Parlamentului. În principiu, în regimul parlamentar, șeful statului desemnează pe președintele de consiliu, care în regulă generală este șeful majorității parlamentare sau șeful celei mai puternice fracțiuni a acestei majorități. Președintele de Consiliu, care are răspunderea conducerii politice a Cabinetului și care nu va putea să guverneze decât cu acordul majorității parlamentare, este acela care este în drept să-și aleagă colaboratorii, ținând socoteală de contingențele politice și de necesitățile guvernării. Acest principiu, care se desprinde din întreaga funcționare a regimului parlamentar și din practica constantă a guvernului de cabinet, a fost consacrat în mod formal de art. 93 al Constituției noastre, care declară: „Miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștrii, care este prezidat cu titlul de președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea guvernului”.

Din examinarea acestui text rezultă că în sistemul nostru constituțional întâlnim un guvern de cabinet, prezidat de un prim-ministru, însărcinat de Rege cu formarea guvernului și care-și alege colaboratorii săi spre a forma Cabinetul. Pentru a asigura unitatea și omogenitatea politice generale a Cabinetului, miniștrii se întrunesc în consiliu, sub presidența primului ministru, care inspiră întregului Cabinet directiva și unitatea de acțiune. Primul ministru își alege deci colaboratorii; numirea lor formală se face însă de Rege, potrivit dispozițiilor art. 88 din Constituție.

În general, primul ministru trebuie să-și aleagă colaboratorii săi din membrii majorităților parlamentare <sup>5)</sup>. Dar această

5) În Franța, s'a discutat mult timp, dacă membrii Parlamentului numiți Miniștrii sau sub-secretari de Stat sunt datori să se supună din nou votului, pentru a fi aleși deputați. Este știut că și în Constituția franceză este introdus principiul necontestat în dreptul constituțional englez, că orice deputat care primește funcție salariată de Stat, pierde de drept mandatul de deputat. Această dispoziție, fiind generală, urma să se aplice și miniștrilor și sub-secretarilor de Stat. Dar în urma unei violente critici aduse de partidele de stânga, cari susțineau că se impune o nouă cheltuială candidaților la ministeriat, cu alegerile ce urmează să se facă, excluzându-se astfel aceia cari nu au avere importantă. Con-

regulă nu exclude ca miniștrii să fie recrutați și din afară de Parlament. Adversarii regimului parlamentar, întemeindu-se pe incompetența membrilor Parlamentului, reclamă ca guvernarea să se facă de *specialiști* și nu de simplii *amatori*, pe care împrejurările hazardului politic i-a chemat în fruntea treburilor politice. Cei cari atacă regimul parlamentar dau ca argumente hotărâtoare faptul supărător, că se ia spre exemplu, un institutor să se pună în fruntea Ministerului de Justiție, sau un avocat ca să conducă Ministerul Sănătății. Acești oameni lipsiți de cea mai elementară competență tehnică, sunt chemați să conducă administrațiuni atât de complicate, unde este nevoie de atât de mare pricepere specializată. Desigur, este un rău acest obicei, dar nu trebuie să exagerăm și să credem ca numaidecât un tehnician trebuie pus în fruntea unui Minister cu atribuțiuni tehnice. Ceiace se cere unui Ministru este ca el să fie un bun administrator și să reprezinte atitudinea politică a guvernului <sup>6)</sup>.

stituția franceză dela 1875 declară în mod expres că sunt scutiți de realegere deputații numiți miniștri și sub-secretari de Stat.

La noi, art. 46 din Constituție conține o dispoziție analoagă, care nu este inspirată din Constituția belgiană, deoarece dispoziția aceasta s'a introdus în Constituția belgiană abia cu ocazia modificării din 7 Sept. 1893, când art. 36 a dobândit redactarea de azi.

6) Iată cum se exprimă în această privință într'o pagină celebră, comentatorul cel mai de seamă al regimului parlamentar, prof. Joseph Barthélemy, op. cit. pag. 539: „Nu suntem împotriva unei oarecari modificări a raporturilor dintre politică și tehnică. Ar fi însă o exagerare îndeajuns de primejdioasă faptul de a cere părăsirea modului tradițional de recrutare al miniștrilor, pentru a-i alege numai dintre pretinși specialiști cari ar fi funcționari, comercianți, industriași, oameni de afaceri. În toate categoriile activității omenești, inteligența generală trebuie să colaboreze cu competența tehnică. Un proprietar, înzestrat cu bun simț, nu se dă pe mâna unui arhitect luat la întâmplare; își alege arhitectul și prin această alegere, el, presupus „incompetent“, exercită un prim control asupra tehnicianului; apoi, îi impune voința sa pe care arhitectul o va realiza prin mijloace tehnice: casa va avea un anumit caracter, anumite destinații, anumite distribuții generală, construcția nu va depăși anumite prețuri; proprietarul va controla planurile ce îi vor fi supuse, pentru a se asigura de conformitatea lor cu voința sa; va controla chiar execuția planului și va cere să i se supună conturile. Bolnavul nu se încredințează orbește primului chirurg citat în anuar, va alege unul și va examina împreună cu dânsul avantajile și neajunsurile operației, etc. etc. Miniștrii sunt reprezentații națiunii însărcinați să con-



Miniștrii sunt toți egali între dânsii; nu există ministere de cl. I și de cl. II. Totuși, practica stabilește și aici o ierarhizare. Astfel, în Franța, după președintele de consiliu, vine întotdeauna ministrul justiției, Garde des Sceaux, care este și vice-președintele Consiliului. La noi, această ierarhizare nu este în funcție de ministere, ci de autoritatea de care se bucură miniștrii. Un ministru, care a fost de mai multe ori în această funcție și care se bucură de o mai mare autoritate față de colegii săi, va fi acela care va ține locul președintelui de Consiliu, în lipsa sa. Această însărcinare nu aparține de drept, ci se stabilește în Consiliu.

Constituția noastră rezolvă în art. 93 al. ultim o chestiune foarte importantă și care dă naștere, în practică, la mari neajunsuri, în special în Franța, acolo unde numărul miniștrilor și subsecretarilor de Stat nu este fixat prin lege, ci depinde totdeauna de voința guvernului, deși, cum am arătat, s'au votat legi cari împiedică crearea de funcții noi fără asentimentul parlamentului. Art. 93 al. ultim nu fixează numărul miniștrilor și al subsecretarilor de Stat; el însă pune principiul că „departamentele ministeriale și subsecretariatele de Stat nu se pot înființa și desființa decât prin lege”. Legea deci este aceea care stabilește numărul lor și tot legea, când constată că necesitățile s'au schimbat, le desființează<sup>7)</sup>.

troleze modul în care o îngrijesc specialiștii, cum îi amenajează și îi întrețin casa. Organ al acestei voințe suverane în fruntea administrațiilor, miniștrii trebuie să fie străini acestor administrații, altfel s'ar cădea în regimul birocrăției necontrolate, care e cel mai rău dintre toate; acest regim se caracterizează prin neglijența generală, rutină, stagnare. Gladstone spunea că el nu cunoștea reforme, chiar acelea pe care experiența le declarase cu unanimitate excelente, cari să nu fi ridicat împotriva-le, la început, unanimitatea specialiștilor. Miniștrii, sunt, prin intermediul Parlamentului, delegații națiunii în fruntea administrațiilor, pentru a face să prevealeze voința sa; ei trebuie, prin consecință, să fie oameni politici. În Statele-Unite Președintele este primul reprezentant al națiunii; miniștrii sunt oameni politici cari sunt delegați săi. În Franța actuală, Parlamentul este prima reprezentare a națiunii: miniștrii sunt parlamentari”.

7) După legea pentru organizarea ministerelor din 1929, avem azi următoarele ministere :

1. Președinția Consiliului de miniștri; 2. Ministerul de Interne; 3. Ministerul de finanțe; 4. Ministerul de Justiție; 5. Ministerul de Instrucție, Culte și Arte; 6. Ministerul Armatei; 7. Ministerul de Agricultură și Domenii; 8. Ministerul

Constituția noastră, ocupându-se de subsecretari de Stat, face o repetiție supărătoare în art. 100. După ce dânsa a stabilit în art. 93 cum se înființează și desființează subsecretariatele de Stat, și cum acest text este un text nou, neexistent în Constituția din 1866, când a ajuns la art. 100, corespunzând vechiului art. 130, a repetat neschimbată dispoziție acolo înscrisă, uitând de textul introdus în art. 93. Dealtfel textul art. 100 vine în contradicție cu acel al art. 93, care pretinde existența unei legi pentru înființarea și desființarea subsecretariatelor de Stat, pe când art. 100 declară pur și simplu: „se vor putea înființa subsecretariate de Stat”.

Constituția nu vorbește nimic de *miniștri fără portofoliu*, sau de *miniștrii de Stat*. Practica constituțională de după războiu a făcut să renască instituția miniștrilor de Stat. Această expresie desemna sub vechiul regim pe membrii Consiliului Regelui. Sub imperiul al doilea în Franța, un decret din 22 Ianuarie 1852, institui un *ministru de Stat* care primi ca atribuții „să întrețină raporturile guvernului cu corpul legislativ sau cu Senatul și să aibă în general toate funcțiile ministeriale neatribuite în mod special unui ministru”. Mai târziu, prin decretul din 24 Noembrie 1860, tot în Franța, se cree un *ministru fără portofoliu* „pentru a apăra înaintea Camerelor proiectele de legi ale guvernului”.

Prezența miniștrilor de Stat în guvern se justifică în epocile de criză prin care trece Statul. Atunci guvernul caută să-și întărească poziția sa în parlament, prin introducerea unor elemente de mare valoare și autoritate, cari să exercite o importantă influență asupra parlamentului și să contribuie cu sfatul lor la acțiunea guvernului.

Lucrărilor publice și al Comunicațiilor; 9. Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale; 10. Ministerul afacerilor străine; 11. Ministerul de Industrie și Comerț.

Tot în conformitate cu această lege pot funcționa pe lângă fie care ministru câte un subsecretar de Stat. În total deci pot exista 11 Subsecretari de Stat. În practică s'au înființat la unele ministere câte doi subsecretari de stat, nefiindându-se la ministerele mai puțin importante. Ei funcționează, împotriva legii, prin delegație dată de Consiliul de Miniștri sau prin decret regal pe lângă alt ministru. Ori, legea nu îngăduie funcționarea a doi subsecretari de Stat la un ministru.

Crearea miniştrilor de Stat nu se poate face la noi fără lege, deoarece textul art. 93 din Constituţie este general şi nu face nici o distincţie. În practică însă, miniştrii de Stat se înfiinţau prin simplu decret, cu ocazia constituirei guvernului sau atunci când împrejurările o cereau <sup>7</sup> bis). Practica dela noi este imitată după sistemul francez, uitându-se că acolo nu există text în Constituţie care să prevadă modul cum se înfiinţează şi desfiinţează ministerele <sup>8</sup>). Acum, la noi, se pot numi miniştri de Stat, deoarece legea pentru organizarea ministerelor din 1929, în art. 4 a consacrat în chip legal, practica constituţională.

În regimul vechii noastre Constituţii, când nu exista art. 92, se putea pune 'n discuţie chestia de a şti dacă miniştrii exercită puterea în nume propriu, sau sunt simpli mandatarii ai Regelui, în numele căruia exercită puterea. Problema se punea la fel şi pentru Franţa şi Esmein protesta împotriva unei astfel de afirmaţii: „Miniştrii nu sunt simplii delegaţi ai Preşedintelui republicii. Rolul lor politic, acţiunea lor preponderantă în guvernul parlamentar, protestează puternic împotriva unei astfel de aserţiuni. Dar chiar principiile juridice ale delegaţiei sunt contrare. În adevăr, dacă ei n'ar fi decât simplii delegaţi, puterile lor ar înceta în mod necesar şi de plin drept prin moartea

7 bis) La noi abia în 1916 la 12 Dec. s'a votat legea prin care se puteau numi miniştri fără portofoliu, în cuprinsul următor:

„Art. unic. Prin decret regal, după propunerea consiliului de miniştrii, se pot numi miniştrii secretari de Stat fără portofoliu.

„Numirea miniştrilor fără portofoliu se face după aceleaşi reguli ca şi a miniştrilor cu portofoliu.

„Leafa miniştrilor fără portofoliu şi diurna lor vor fi aceleaşi ca ale miniştrilor cu portofoliu.

„Miniştrii fără portofoliu au în consiliu de miniştrii vot deliberativ ca şi ceilalţi miniştrii.

„Incompatibilităţile legale, la cari sunt supuşi miniştrii cu portofolii se aplică şi celor fără portofolii”.

8) O altă practică regretabilă la noi, este, după război, crearea de Miniştrii de stat cu atribuţii pentru o anumită provincie. Miniştrii reprezintă puterea executivă, care trebuie să fie unitară; exerciţiul ei nu se poate concepe pe provincii. Dar creaţiunile acestea nu sunt întotdeauna în raport cu nevoile reale ale Statului, ci de cele mai multe ori ele caută să satisfacă ambiţii personale şi interese politice ale partidului dela putere. De altfel, crearea de miniştrii de stat cu atribuţii pentru Ardeal sau Basarabia este în contradicţie şi cu dispoziţiile Constituţiei şi cu ale art. 4 din legea de organizare a ministerelor din 1929.

sau demisia aceluia dela care ei ar deține însărcinarea. Din contra, în aceste ipoteze și după Constituția noastră, nu numai că puterile miniștrilor subzistă, dar Consiliul de miniștri devine momentan însuși titular puterii executive" 9).

Constituția noastră, declară în art. 92 că guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, însă în modul stabilit prin Constituție. Înțelesul acestei declarații eronate din Constituție nu poate fi altul decât acela că miniștrii au un drept propriu dela Constituție; investirea lor odată făcută de Rege, ei dobîndesc dreptul de a exercita prerogativele puterii executive. Deși teoretic este drept că Regele îi poate revoca oricând, am văzut că în fapt această revocare este în funcție de raporturile dintre guvern și parlament. Când Regele n'ar putea să constituie din sânul aceluiaș parlament un alt guvern și când nici n'ar putea dizolva parlamentul, revocarea devine mai dificilă.

Miniștrii, înainte de a intra în funcțiune, sunt îndatorați să depună jurământ în fața Regelui. Constituția nu impune acest lucru în mod formal; nu există un text constituțional care să oblige pe funcționari la prestarea jurământului de credință. Practica vieții de Stat și faptul că cel mai înalt funcționar, Regele, nu poate intra în funcție fără a depune jurământul prevăzut de Constituție, a făcut ca obligativitatea depunerii jurământului de credință față de Rege și de Constituție să dobîndească o valoare de principiu constituțional. Ne amintim că jurământul față de Constituție constituie, în țările cari nu cunoasc cerecetarea judecătorească a constituționalității legilor, un mijloc pentru respectarea Constituției. Este deci nețăgăduit ca miniștrii, ca orice funcționar public, sunt îndatorați a depune jurământul de credință față de Rege și de Constituție. Art. 127 din Constituție declară însă că „nici un jurământ nu se poate impune cuiva decât în puterea unei legi, care hotărăște și formula lui”. Ar fi trebuit ca acest text să cuprindă un aliniat prim, în care să se fi edictat obligația ca toți funcționarii publici, mai înainte de a intra în funcție, să depună jurământ de credință Regelui și că vor respecta Constituția și legile țării. După acest aliniat ar fi urmat actualul art. 127.

9) *Op. cit.*, t. II, p. 238.



Este adevărat că Constituția belgiană are acelaș text ca și al nostru privitor la jurământ. Dar art. 127 al acestei Constituții a fost complectat de Congresul belgian printr'un act legislativ, la 20 Iulie 1831, în care se stabilea termenii în care orice funcționar public trebuia să depună jurământ mai înainte de a intra în funcție „Jur credință Regelui, supunere Constituției și legilor poporului belgian”. Prin legea din 30 Iulie 1894 și prin decretul regal din 18 Sept. și 17 Noembrie 1894 s'a îngăduit ca acest jurământ să poată să fie prestat în oricare din cele două limbi naționale. Constituantul nostru, la redactarea Constituției, n'a ținut socoteală de aceste complectări făcute de Congresul belgian.

Motivul pentru care Constituția statornicește că numai legea stabilește formula jurământului, trebuie văzut în faptul ca nu cumva să se impună funcționarilor un jurământ care ar fi contrar credințelor lor religioase. Această dispoziție a Constituției trebuie pusă în legătură cu art. 22, care declară că libertatea conștiinței este absolută<sup>10)</sup>.

Pentru miniștrii nu exista însă nici o lege care să fixeze formula jurământului. Ei depuneau jurământ după o formulă stabilită într'un decret a lui Cuza-Vodă, decret care fusese abrogat prin Constituția dela 1866. Mai mult chiar, nu se întocmea un act care să constate prestarea jurământului. Faptul depunerii jurământului stabilind data intrării efective în funcțiune, poate avea o deosebită importanță pentru punerea în mișcare a acțiunii în responsabilitate împotriva miniștrilor.

Pentru a se înlătura acest neajuns, legea din 1929 pentru organizarea ministerelor a venit să impună în mod formal obligația pentru miniștrii de a presta jurământul mai înainte de a

10) O chestiune foarte importantă este aceea a formulei după care trebuie depus jurământul în fața instanțelor judecătorești. Codurile de procedură înscrie în text de lege formula jurământului. Fie cari dintre acei cari au un cult deosebit, depun jurământul în numele divinității căruia i se închină și după ritul pe care-l stabilește religia sa. Dar în fața tribunalelor noastre vin anumite secte, adventiștii, spre exemplu, cari refuză să depună jurământul după formula stabilită de lege, sau liber cugetătorii, cari declară pe onoarea și conștiința lor că spun adevărul. Tribunalele primesc acest jurământ a cărui formulă nu-i stabilită de lege. Credem că legea ar trebui să prevadă o formulă generală cât mai largă pentru prestarea jurământului în fața instanțelor judecătorești.

intra în funcție; a stabilit formula jurământului și a impus obligativitatea constatării sale în scris, într'un act semnat de ministru care prestează jurământul și de Rege, în fața căruia se prestează. Acest act se păstrează la președinția Consiliului <sup>11)</sup>.

Miniștrii <sup>12)</sup>, ca și toți funcționarii publici, sunt obligați să depună jurământ în limba oficială a țării, care este limba română. Această dispoziție rezultă din art. 126 din Constituție.

Miniștrii, în general sunt luați dintre membrii parlamentului. În acest caz numirea lor ca miniștrii nu constituie o incompatibilitate cu mandatul legislativ, așa cum am arătat deoarece excepția este înscrisă în art. 46 din Constituție.

Se poate întâmpla însă ca miniștrii să fie luați și din afară de parlament, mai ales atunci când este vorba de specialiști. În acest caz ei au acces în parlament, pot lua parte la discuția legilor, dar n'au drept de vot. Art. 96 al. 1 din Constituție declară că „Dacă miniștrii nu ar fi membri ai Adunărilor, ei pot lua parte la desbaterea legilor, fără a avea însă și dreptul de a vota”

421. — **Subsecretarii de Stat.** — Instituția subsecretarilor de Stat este de origine engleză și acolo își are rațiunea sa de a fi. În Anglia, regula tradițională este că miniștrii nu au acces în Camera Comunelor sau în Camera Lorzilor și nu au drept să ia parte la ședințe decât dacă sunt membrii acelei camere. Dată fiind marea importanță pe care o are camera comunelor, era a-

11) Art. 3 din legea pentru organizarea ministerelor din 1929:

„Primul ministru și miniștrii intră în funcțiune după ce depun următorul jurământ în fața Regelui:

„Jur credință Regelui:

„Jur să respect Constituțiunea și legile țării, să apăr drepturile ei și să păstrez secretele de Stat.

„Despre acest jurământ se face un proces verbal semnat de Rege, de primul ministru și de miniștrii, care se conservă la Președinția Consiliului.

„Subsecretarii de Stat depun acelaș jurământ înaintea președintelui de Consiliu”.

12) Înainte de revoluția franceză miniștrii purtau denumirea de *secretari de stat*. Legea din 27 Aprilie 1791 îi numește miniștri. Dar sub Restauratie, în 1814, reappare din nou denumirea de *secretar de stat*, care se păstrează până la revoluția din 1848, când dispare iar. Denumirea apare din nou după lovitură de stat din 2 Dec. 1851, menționându-se până la 4 Sept. 1870, după care dată nu mai reappare. Dimpotrivă, în Anglia, s'a păstrat numele de *Secretary of State* pentru acei dintre miniștrii care-l aveau din vechime. (Elsmein. *op. cit.*, t. II, p. 238 notă).

proape indispensabil ca fiecare ministru să aibă un reprezentant în această cameră, care să poată da socoteala, de modul cum s'au cheltuit fondurile acordate de Cameră. Neputându-se prezenta în fața acestei camere, pentru că nu este membru, Ministrul alege, cu consimțământul cabinetului, un însărcinat al său, membru al Camerii în care el n'are acces, pe care-l numește subsecretar de Stat în departamentul său. Doctrina engleză se exprimă astfel în privința subsecretarilor de stat: „În scopul de a înlesni reprezentarea principalelor servicii publice în ambele Camere ale Parlamentului, este îngăduit ca subsecretarii de Stat să lucreze ca reprezentanți ai șefilor departamentelor respective în îndeplinirea acestei însărcinări importante. Ei nu sunt numiți direct de Coroană, ci, atât în ce privește forma cât și fondul, de un secretar de Stat sau alt Ministru. Este conform cu interesul public ca ministrul să fie în stare să asigure în Camera comunelor, prezența funcționarilor de încredere, cari să aibă puterea de a reprezenta principalele departamente ale Statului și căruia, în absența Miniștrilor, cari sunt special însărcinați și răspunzători, să li să poată încredința conducerea afacerilor publice respective.”<sup>13)</sup> În Anglia deci, instituția a apărut dintr'o necesitate specifică regimului parlamentar englez. Subsecretarii de Stat sunt numiți de ministru, care le determină și atribuțiunile. Chiar în Anglia instituția este foarte criticată și autorii îi arată slăbiciunea ei. Oricât de capabili ar fi, ei nu sunt în stare să declare și să apere politica guvernului cu libertatea, inteligența și răspunderea necesară pentru a răspunde întrebărilor camerei comunelor. În fapt, ei n'au decât o însărcinare și li se cere să justifice o politică în formarea căreia nu au nici o parte<sup>14)</sup>.

După exemplul englez, instituția a fost introdusă și în Franța prin ordonanța din 9 Maiu 1816<sup>15)</sup>. Din modul cum este

13) Todd-Walpole, t. II, pag. 42.

14) Todd-Walpole, t. II, pag. 29.

15) „Art. I. Subsecretarii de Stat numiți de noi vor fi atașați Miniștrilor noștri Secretari de stat, atunci când ei o vor socoti necesar pentru binele serviciului nostru.

„Art. II. Subsecretarii de Stat vor fi însărcinați cu toate ramurile administrației și cu corespondența generală, care le vor fi delegate de Miniștrii noștri secretari de Stat, în departamentele lor”.

introdusă instituția prin această ordonanță, ea se diferențiază complet de instituția engleză. Mai întâiu subsecretarii de Stat sunt numiți direct de Șeful Statului și nu de Ministrul respectiv; apoi subsecretarii de Stat nu au atribuțiuni proprii, ci numai acele atribuțiuni administrative, care le-au fost delegate de Ministru. Ei nu aveau deci nici un fel de atribuțiuni în Parlament. Asupra interpretării acestei ordonanțe, părerile sunt împărțite. Esmein, adoptând părerea exprimată de Eugène Pierre<sup>16)</sup>, susține că la data introducerii lor în Franța, subsecretarii de Stat nu erau decât niște funcționari administrativi, însărcinați să ajute pe Ministru. Joseph Barthélemy<sup>17)</sup>, dimpotrivă susține că dela început ei au avut și atribuțiuni politice, au fost quasi-miniștri, făcând parte din cabinet și nici decum funcționari administrativi. Cu timpul însă, instituția a evoluat și deși Constituția din 1875 nu mai vorbește decât incidental de subsecretarii de Stat, atunci când este vorba de incompatibilități, totuși numărul lor s'a înmulțit și caracterul lor politic s'a accenuat din ce în ce mai mult.

În Italia, subsecretarii de Stat s'au instituit prin legea din 12 Februarie 1888, având două feluri de funcțiuni, una constituțională, în raport cu Parlamentul și alta administrativă, în direcția ministerului pe lângă care erau atașați. Subsecretarul de stat intervenea în Camera din care făcea parte, pentru a susține diferitele acte sau propuneri ale Ministrului său și pentru a răspunde la întrebări și interpelări în locul Ministrului absent, sau împiedecat de a veni. În Senat, el putea să intervină numai în calitate de comisar al Regelui, în baza unui Decret regal, prin care este însărcinat special pentru anumite discuții. În domeniul administrativ, subsecretarul de stat este vice Ministru, putând să exercite toate atribuțiunile pentru care a fost însărcinat, prin delegațiune sau prin regulament.

Această situațiune a fost modificată prin decretul-lege din 10 Iulie 1924, diminuând atribuțiunile politice și administrative ale acestuia. Subsecretarul de Stat numai are atribuțiuni proprii ci numai acelea care îi sunt delegate de Ministru. Azi ierarhia ministerială în Italia este următoarea: ministru, subsecretar de

16) *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, No. 100, pag. 113.

17) *Op. cit.* pag. 541.



Stat, director de Minister; au dispărut deci secretarii generali cari nu mai aveau nici o rațiune de a rămâne

În Belgia, instituția subsecretarilor de Stat este necunoscută. La noi, subsecretarii de Stat nu au fost cunoscuți înainte de războiu. După războiu, necesitățile politice, mai mult decât cele administrative, au făcut să apară subsecretarii de Stat, iar instituția a fost crezută atât de necesară încât a fost consacrată în texte formale de Constituție, art. 93, 100 și 46. Constituția însă nu reglementează întru nimic pozițiunea acestor înalți funcționari în Stat. Ea se mulțumește, prin aliniatul II, al art 100, să declare că subsecretarii de Stat vor putea lua parte la desbaterile corpurilor legiuitoare, sub responsabilitatea miniștrilor.

Cei cari susțin necesitatea instituției, văd justificarea ei în faptul că ministrul fiind prea încărcat în atribuțiile sale, are nevoie de un om de încredere, care să-l ajute în conducerea departamentului și în susținerea proiectelor sale. Dacă ar încredința această sarcină unui înalt funcționar, rutina birocratică ar omorî bunele intenții ale ministrului. Altă justificare constă în faptul că unele ministere au atribuțiuni pur tehnice; miniștrii, cari sunt oameni politici, nu au întotdeauna competență necesară pentru chestiuni de pură specialitate; prezența subsecretarului de stat se justifică tocmai pe această considerație.

Dar toate aceste justificări nu sunt de natură să înlăture singura justificare plauzibilă, aceea a interesului politic. Subsecretarii de Stat nu au altă rațiune de a fi decât de a satisface ambițiile politice sau veleitățile de a ajunge ale partizanilor politici, cari n'au putut intra în minister. Ei nu fac altceva decât să încurce mersul serviciului public, să complice aparatul administrativ și să constituie o grea povară pentru buget. Singura soluție care se impune este desființarea lor<sup>18</sup>).

18) În trecutul statului nostru întâlnim în timpul domniei lui Cuza, în legea prin care se înființează Consiliul de stat, posibilitatea ca membrii acestui Consiliu să fie delegați în Parlament spre a susține proiectele de lege întocmite de Consiliu. Rațiunea acestei delegări se putea înțelege, creierea însă a subsecretarilor de stat cu atribuții de dublare a Miniștrilor este de neconceput. Părerea d. Nedelcu, membru în Consiliul Legislativ exprimată în Dreptul No.

Constituția noastră n'a precizat poziția juridică a subsecretarilor de Stat. Legea pentru organizarea Ministerelor din 1929, a căutat în parte să completeze această lipsă a Constituției. Subsecretarii de Stat sunt numiți și revocați de Rege, în baza principiului înscris în art. 88 din Constituție. Numirea lor se face la propunerea Președintelui de Consiliu, care contrasemnează decretul de numire. Ei depun acelaș jurământ ca și Miniștrii, însă prestarea jurământului se face în fața Președintelui de Consiliu. Subsecretarii de Stat nu pot contrasemna actele Regelui; ei nu pot, ca 'n Franța, să conducă Ministerul, atunci când Ministrul este demisionat; nu au atribuții proprii și nu pot lucra decât în virtutea unei delegații exprese, dată de ministrul de resort. <sup>19)</sup>.

Subsecretarii de Stat, nu sunt supuși legii de răspundere ministerială, care nu se aplică decât miniștrilor. Când art. 100 vorbește de responsabilitatea miniștrilor pentru declarațiile pe care subsecretarii de Stat le fac în Parlament, ea se referă numai la răspunderea politică a miniștrilor; încolo subsecretarii de Stat sunt funcționari administrativi, cărora li se aplică toate regulile de răspundere și toate sancțiunile prevăzute pentru funcționarii publici. Ei nu sunt altceva astăzi, decât niște se-

4/929, că acești membri ai Consiliului de Stat ar fi avut în totul rolul de azi al Subsecretarilor de Stat, este neîntemeiată. Ei erau simpli comisari ai Guvernului, însărcinați cu susținerea unui proiect de lege. Ei erau persoanele tehnice cari veniau să ajute unui ministru în susținerea unui proiect determinat. Cuza a avut exemplul acestei instituții în Constituția franceză din 1848, art. 69. Instituția este inspirată de aici și n'are decât acest simplu caracter.

19) S'a judecat de către Curtea de Casație că un subsecretar de Stat nu poate să primească în mod valabil comunicarea unei decizii de contencios administrativ, făcută în persoana Capului administrației, de oarece singur ministrul este capul administrației. Vezi Cas. III, 24 Oct. 1928, I. Miclea în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 905.

În privința delegației dată subsecretarilor de Stat pe cale de decret, s'a susținut, în Franța, că acest sistem ar fi neconstituțional, deoarece un ministru nu poate să delege atribuțiile sale decât cu consimțământul parlamentului, adică numai în cazul când a fost autorizat de o lege.

La noi, legea din 1929 pentru organizarea ministerelor, ținând socoteală de această obiecțiune, a prevăzut că atribuțiile subsecretarilor de stat se fixează prin delegație. Înainte de această dată, am avut cazuri când atribuțiile subsecretarilor de Stat s'au fixat prin decret. Vezi decretul Gl. Averescu prin care în 1926, fixează atribuțiile subsecretarului de Stat dela finanțe.

cretari generali, cari au acces în Parlament. Mai mult încă, secretarul general primește delegație generală de a lucra în numele ministrului, pe când subsecretarii de Stat, primesc în general numai pentru o anumită ramură de administrație, mai ales sând sunt câte doi la un minister, cum e cazul la noi. Soarta subsecretarilor de Stat e legată de a miniștrilor; ei trebuie să demisioneze odată cu aceștia. Ei nu pot vorbi în parlament decât în unui ministru.

Dacă totuși s'ar socoti necesară menținerea subsecretarilor de Stat, ar trebui desființată funcția de secretar general, care nu mai are nici o rațiune.

422. — **Comisarii guvernului.** — În timpul războiului și după războiu, a apărut o nouă practică constituțională, aceea a însărcinării unor membrii ai Parlamentului, cu conducerea unor servicii publice în calitate de Inalți Comisari. Parlamentul se găsește adeseori sabotat în opera sa de organizare, de rutina biurocratică. Legile cel emai bune pot să dea rezultate neașteptat de rele, tocmai din cauza modului de aplicare. Pentru a înlătura acest neajuns, guvernul însărcinează pe un membru al parlamentului cu conducerea unui anumit serviciu public, în calitate de Inalt Comisar. Pentru ca însărcinarea sa să nu fie incompatibilă cu mandatul legislativ, s'a recurs în Franța, țara de origină a acestei instituții, la sistemul gratuității acestei însărcinări. Comisarul guvernului face parte din minister, dar el nu este nici ministru, nici subsecretar de Stat. Barthélemy spune că singurul semn distinctiv este acordarea unui automobil. El are drept să vorbească în Parlament în numele guvernului, însă numai în virtutea unui decret numindu-l „Comisar al guvernului”. Fără acest decret, deputatul Comisar al guvernului, nu are intrare în Senat.

Instituția nu este organizată în Franța printr'o lege, ci ea rezultă din practica parlamentară <sup>20)</sup>. La obiecțiunile de incom-

20) Nu trebuie confundată această practică a comisarilor guvernului de după războiu, cu ceiace în timpul Restaurației și a guvernului din Iulie se numeau comisari ai guvernului. Potrivit art. 69 al Constituției din 1848 miniștri puteau să fie asistați la camere de comisari ai guvernului. Această regulă a trecut în art. 6 § 2 al Constituției din 16 Iulie 1875: „Ei (miniștri) pot să fie asistați de comisari desemnați, pentru discuția unui proiect de lege determinat, prin decretul președintelui republicii”; ea este înscrisă și în regulamentul Senatului, art.

patibilitate cari s'au ridicat acolo între funcția de Înalt Comisar și mandatul legislativ, mai trebuie adăugată și aceea că deși însărcinarea sa este gratuită, totuși această înaltă funcție atrage după sine o serie de onoruri și avantajii, cari ar putea face să se mențină motivele de incompatibilitate. Pentru a se înlătura această critică, în practică, s'a procedat la delegarea comisariului guvernului de guvern, dar cu consimțământul parlamentului. Acest consimțământ putea fi dat sau anterior numirii, sau posterior. S'a spus că din moment ce delegarea se făcea cu știrea parlamentului, nu mai exista nici unul din motivele de îngrijorare care ar fi putut face incompatibilă funcția de comisar al guvernului cu mandatul legislativ; temerile că deputatul nu-și va păstra întreaga independență din faptul că a primit o funcție dela guvern erau înlăturate, deoarece parlamentul apreciază valoarea deputatului căruia îi dă delegație, iar acesta, deși ține formal însărcinarea dela guvern, în fapt el o deține dela parlament, căruia trebuie să-i dea seamă de activitatea sa și care, pe calea răspunderii ministeriale, poate să-i retragă această însărcinare.

În Franța s'a ridicat chestia de a se ști dacă se pot crea astfel de comisariate fără o lege specială, așa cum prevede legea din 1920. Deși parlamentul a protestat adeseori împotriva creațiilor pe cale de decret, totuși, de cele mai multe ori s'a închinat în fața acestei practici.

La noi, am avut numeroase cazuri de astfel de însărcinări, începând din epoca de după războiu. Dar aceste însărcinări date parlamentarilor n'au avut caracterul instituției din Franța și ele s'au făcut cu violarea categorică a art. 46 din Constituție.

Mai întâi, acești parlamentari însărcinați cu conducerea unui serviciu public au primit și diurna de parlamentar și leafa funcțiunei cu care fusese însărcinat. Ori, în Franța se socotește ca o condiție esențială pentru înlăturarea incompatibilității

36 și al camerei, 43. Potrivit acestui text s'au numit înainte de război funcționari din ministere drept comisari ai guvernului, pentru a asista pe ministru în special pentru discuția bugetului departamentului respectiv, sau la discutarea unei legi care interesa deaproape organizarea departamentului. Ei erau însărcinați prin decret, numai pentru un anumit proiect de lege și ei nu puteau lua cuvântul în alte chestiuni adresate ministrului. Dar această practică nu se mai întâlnește după războiu; avem în schimb parlamentari numiți comisari ai guvernului.

faptul că însărcinarea dată deputatului e gratuită. Comisarii guvernului, la noi, nu fac parte din guvern; o singură excepție există, aceea a generalului Râșcanu, care, chiar prin decert, a fost numit comisar al guvernului pentru Basarabia și Bucovina<sup>21)</sup> și care, a făcut parte din guvern. Ei n'au dreptul de a intra în Senat și nici de a răspunde la întrebări în numele guvernului; ei nu pot lua loc în parlament pe banca ministerială. Instituția ia deci la noi o coloratură particulară, specific românească și tinde să se generalizeze<sup>22)</sup>, cu toate că avem un text formal al Constituției care s'o împiedice. Ea nu va putea dispărea la noi decât în ziua când parlamentul va fi o realitate și nu un instrument al guvernului.

## § 2. — Unitatea guvernului.

SUMAR: 423. *Consiliul de miniștri*; — 424. *Raporturile Regelui cu Consiliul de miniștri*; — 425. *Președintele Consiliului de miniștri*; — 426. *Consiliul de Coroană*; — 427. *Instabilitatea ministerială și unitatea guvernului*.

423. — **Consiliul de miniștri.** — Guvernul este însărcinat cu exercitarea puterii executive. Acest exercițiu însă nu poate avea loc decât în chip unitar și omogen; altminteri nu se poate con-

21) Iată decretul de numire publicat în M. Of. No. 4 din 6 Ian. 1927 :

„Asupra raportului Președintelui Consiliului Nostru de Miniștri sub Nr. 35 din 5 Ianuarie 1927.

„Văzând și legea promulgată cu Decretul Nr. 3025 din 11 Dec. 1916 pe tem. art. 88 din Constituție,

„Am decretat și decretăm :

„Art. I. — D-l General I. Râșcanu se numește Comisar superior al Guvernului în Basarabia și Bucovina, cu rangul de Ministru de Stat, conform prevederilor legii bugetare, a anului 1927, pe ziua de 1 Ianuarie a. c.

„Art. II. — Atribuțiile Comisarului superior al Guvernului se vor determina printr'un Jurnal al Consiliului de Miniștri.

„Art. III. — Președintele Consiliului Nostru de Miniștri este însărcinat cu executarea acestui Decret”.

22) Practica acestei instituții a apărut în 1921 când deputatul Papacosteă a fost numit director general al poștelor. Deatunci am avut nenumărate cazuri; deputat și secretar general la justiție, la sănătate, etc.

cepe viața de Stat și funcționarea mecanismului guvernamental. Această unitate în acțiunea guvernului nu se poate stabili decât prin intermediul organului care se numește *consiliul de miniștri*. Origina consiliului de miniștri trebuie găsi'ă într'o veche practică parlamentară și trebuie pusă în legătură cu răspunderea politică solidară a miniștrilor. În Statele Unite, unde președintele republicii conduce singur politica guvernului, nu este nevoie de consiliul de miniștri, cari să indice liniile generale ale atitudinii guvernului. În țările cu regim parlamentar instituția a devenit însă indispensabilă, deoarece miniștrii au conducerea efectivă a politicii Statului și tot ei au răspunderea solidară a atitudinii guvernului în fața parlamentului.

În vechea noastră Constituție nu se vorbea de Consiliul de miniștri decât incidental, atunci când era vorba de exercitarea prerogativelor regale, dela data morții Regelui până la urcarea pe tron a succesorului său. Totuși, sub regimul parlamentar în vigoare atunci, am cunoscut instituția Consiliului de miniștri și multe legi veniau chiar să ceară avizul Consiliului de miniștri pentru îndeplinirea anumitor acte <sup>23</sup>).

Astăzi însă această problemă este reglementată de art. 93 din Constituție, care recunoaște în chip formal instituția Consiliului de miniștri și a președintelui de Consiliu. „Miniștrii întruniți, alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlul de președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea guvernului”.

Expresiunea *Consiliu de miniștri* este impropriu întrebuințată în *acest sens*. În Franța, se dă denumirea de Consiliu de miniștri, miniștrilor întruniți sub președinția președintelui republicii. Când miniștrii st întrunesc sub președinția președintelui de Consiliu, întrunirea lor ia denumirea de *consiliu de cabinet*. Dar și în Franța se întrebuințează adesea impropriu denumirea de consiliu de miniștri, în loc de consiliu de cabinet.

La noi, sunt exemple numeroase când Regele prezidează

23) Potrivit art. 811 și 817 c. civ. acceptarea donațiilor și legatelor făcute Statului sau instituțiilor de binefacere nu se puteau face decât după ce se lua avizul Consiliului de Stat. La desființarea Consiliului de Stat, sarcina acestui aviz a trecut asupra Consiliului de Avocați ai Statului și asupra Consiliului de miniștrii. Decretele de acceptare a unei donații sau legat sunt date pe baza jurnalului Consiliului de Miniștri.

Consiliul de miniștrii. El o poate face în virtu'ea calității sale de șef al puterii executive (în Anglia niciodată Regele nu prezidează Consiliul de miniștri).

Inițiativa convocării Consiliului de miniștri, prezidat de Rege, aparține Președintelui de Consiliu<sup>24</sup>). Când este vorba însă de un consiliu de miniștri prezidat de Rege, doctrina cere ca Regele mai mult să asiste, decât să ia parte direct în statornicirea atitudinii politice a guvernului. Căci dacă Regele ar lua o atitudine politică, care s'ar dovedi că n'a corespuns așteptărilor, s'ar pune într'o grea situație politică și o parte din răspundere ar trece dela Guvern asupra sa. Regele trebuie să fi prezent la deliberări, să le conducă prin autoritatea sa, dar să nu intervină direct<sup>25</sup>).

Regele prezidează Consiliul de miniștri numai în împre-

24) Se cunosc împrejurările cari au avut loc în Franța în timpul președinției d. Millerand. În timp ce președintele de consiliu Briand se găsea la Cannes pentru a se întâlni cu Lloyd George, Consiliul de Miniștri s'a întrunit la Elysée, sub președinția d. Millerand și a adresat telegrame d. Briand, în urma cărora acesta și-a dat demisia. Probabil Consiliul a fost convocat de vicepreședintele Consiliului. În urmă a fost forțat însuși d. Millerand să-și dea demisia din președinția republicei.

25) Iată cum se petrec lucrurile în Franța: „Președintele Republicei nu prezidează Consiliul de miniștri. Mai întâi este sigur că el nu îndeplinește actul care este de competența normală a președintelui unei adunări oarecare: nu este dânsul acel care convoacă Consilul. Președintele de consiliu, după ce-a consultat pe Șeful Statului asupra datei, convoacă singur pe colegii săi. Mai mult, președintele de Consiliu conduce desbaterile, dă cuvântul, pune chestiunile, le pune la vot: totuși, această prerogativă e puțin aparentă într'o adunare așa de puțin numeroasă și natural disciplinată. Nu numai că Președintele Republicei nu prezidează Consiliul, dar pare chiar că nu face parte integrantă din el. Se întâmplă să se procedă în Consiliu la un vot formal, în care fiecare ministru pune un buletin: această procedură a fost urmată pentru desemnarea unui președinte de secție la Consiliul de Stat; în acest caz Președintele Republicei nu votează. Dacă Președintele nu prezidează Consiliul de miniștri, și dacă dânsul nu face parte, ce rol joacă? El *asistă*, cum prefectul asistă la deliberările Consiliului general, fără a-l prezida și fără a face parte. El își dă părerea, cu autoritatea situației și persoanei sale. Cum deciziunile Consiliului nu pot să se execute decât prin semnătura sa, pe care nici o forță omenească nu poate să-l constrângă s'o dea, avizele sale dobândesc din acest fapt o putere considerabilă. Ei nu poate nimic fără Consiliu; Consiliul nu poate nimic fără el. Înțelegerea rezultă dintr'o tranzacție: concesiunile fiecăruia depind de o mulțime de împrejurări”. (J. Barthelemy, *op. cit.*, p. 545—546).

jurări particulare, atunci când este vorba de luat o atitudine de politică generală sau de rezolvat o importantă problemă la ordinea zilei. În orice caz inițiativa convocării unui astfel de Consiliu poate aparține guvernului ca și Regelui; convocarea însă nu se poate face decât de președintele de Consiliu sau de acel care-i ține locul.

Fie în cazul când Consiliul lucrează sub preșidenția Regelui, fie în cazul când se întrunește sub preșidenția președintelui de Consiliu, lucrând drept consiliu de cabinet, el nu are anumite reguli statornicite după care să lucreze și hotărârile sale nu sunt consemnate într'un proces verbal.

După textul Constituției, în Consiliul de Cabinet nu pot participa decât miniștri. Hotărârile nu sunt luate decât de miniștri. Subsecretarii de Stat, ca unii ce sunt chemați să susțină politica guvernului, participă cu vot consultativ. Când este vorba de Consiliul de miniștri prezidat de Rege, se întâmplă uneori să participe și subsecretarii de Stat, alteori sunt excluși. Expunerea de motive a legii pentru organizarea ministerelor din 1929 promite că se va aduce o lege care să reglementeze funcționarea Consiliului de miniștri.

Consiliul de miniștri este organul care imprimă guvernului direcția activității sale; el ia toate deciziile importante, aplanează toate părerile divergente în sânul membrilor guvernului, stabilește unitatea de vederi și de atitudine pe care guvernul trebuie s'o păstreze în fața parlamentului. Dar, în afară de acest rol politic, consiliul de miniștri mai are un însemnat rol administrativ. Diferite legi de organizare, din ce în ce mai numeroase condiționează acordarea anumitor autorizări de aprobarea Consiliului de miniștri. Aceste aprobări se dau în scris, sub formă de Jurnale ale Consiliului de Miniștri.

424. — **Raporturile Regelui cu Consiliul de miniștri.** — Miniștrii sunt persoanele de încredere ale Regelui, desemnați de dânsul ca expresie a voinței naționale, ca o consecință a acestui principiu Coroana nu trebuie să ceară nici să primească avizele altor persoane asupra afacerilor de Stat. Suveranul nu trebuie să exprime în mod public părerile sale asupra problemelor la ordinea zilei, mai înainte de a fi luat avizul miniștrilor și mai



înainte ca aceștia să-și fi dat adeziunea lor<sup>26</sup>). El trebuie să le dea probe de încrederea sa primind toate propunerile lor, atât în ceea ce privește conducerea generală a Statului cât și în ceea ce privește alegerea persoanelor care sunt chemate să îndeplinească diferite funcții publice<sup>27</sup>).

În schimb Suveranul are dreptul ca să ceară miniștrilor întreg devoiamentul și întreg respectul în serviciu. Miniștrii înainte de a lua o măsură de o importanță oarecare, trebuie în prealabil să consulte pe Suveran, fie că este vorba de o măsură cu caracter legislativ, fie că este vorba de un act de guvernământ, sau de o înlocuire de funcționari<sup>28</sup>. Mai mult decât atât, obliga-

26. Principiul acesta constituțional a fost pus în aplicare în Anglia pe timpul ministeriatului lordului Grey (1832). Ducele de Wellington întreținu direct pe Rege despre înarmarea societăților politice, într'un moment în care pasiunile ridicate cu privire la **Reform Bill**, făcea să se aștepte la turburări. Regele îi răspunse; corespondența schimbată între Rege, secretarul său particular și lordul Grey arată că deși cabinetul primise asigurarea că în comunicările de care era vorba nu se mărturisea întru nimic o lipsă de încredere a Regelui față de cabinet, consideră aceste comunicări ca neconstituționale. Lordul Grey, scrise „ar putea să se nască neajunsuri din faptul că Majestatea sa expune vederile sale în fața altei persoane decât servitorii săi de încredere asupra chestiunilor pe care are să le examineze”. Regele promise să nu mai răspundă la comunicări de felul acesta decât printr'o simplă declarație de primire.

27. Regula această datează din timpul Regelui Wilhelm al IV-lea. Cu ocazia prestării jurământului Sir C. Grey în Consiliul privat ca membru al Comisiei canadiene, regele făcu o aluzie directă și în termeni severi, la avizul pe care îl primi de la secretarul de stat pentru colonii Lordul Melbourne. Cabinetul adresă observații Regelui pentru faptul de a fi comis un act care putea „să aibă de efect de a restrânge de aci înainte libertatea avizelor pe care fiecare din servitorii confidențiali ai M. Sale au datoriat să i le dea”.

28. Regele trebuie să fie informat asupra tuturor chestiunilor mai importante cari sunt la ordinea zilei. Un episod din viața constituțională a Angliei ne învederează cu prisosință această regulă Astfel în 1851 în urma măsurilor luate de lordul Palmerston fără ca să informeze exact pe Regină asupra situațiunii, acesta se văzu nevoit să se retragă în urma unui mesaj pe care Regina i-l adresă prin intermediul primului-ministru și care era conceput în termenii următori: „Regina dorește mai întâiu ca lordul Palmerston să expună clar ceea ce dânsul vrea să facă într'un caz anume, așa încât ea să știe pe cât de lămurit cu putință, asupra cărui obiect poartă sancțiunea regală pe care Ea este chemată să o dea; Ea dorește în al doilea rând ca orice măsură aprobată de dânsa să nu mai fie schimbată sau modificată arbitrar de Ministru. Orice act de asemenea natură ar fi considerat de dânsa ca denotând o lipsă de sinceritate față de Coroană și ar trebui în chip firesc să-i răspundă prin

ția de a ține în curent Coroana ca lucrările parlamentului este atât de mult fixată în tradiția engleză, încât *leader-ul* fiecărei Camere este obligat la sfârșitul fiecărei ședințe să adreseze Suveranului un rezumat de ceea ce s'a petrecut la Cameră.

425. — Președintele Consiliului de miniștri. — Elementul cel mai important însă în unitatea guvernului, este, așa cum îl desemnează pentru prima dată la noi art. 93 din Constituție, președintele de Consiliu. Am arătat împrejurările în care a luat naștere instituția în Anglia <sup>29)</sup> și rolul pe care-l joacă acolo.

Instituția primului ministru a început să dobândească, în regimul parlamentar un rol din ce în ce mai important <sup>30)</sup>. La noi a existat prim-ministru și înainte de constituția din 1923, prin faptul că Consiliul de miniștri fiind un organ deliberant, trebuia în mod firesc ca lucrările sale să fie conduse de un preșident. Dar Constituția noastră, în art. 93, vine să accentueze rolul primului ministru, dându-i însemnătatea pe care el a dobândit-o în practică. El nu mai este egal cu ceilalți miniștri, ci devine astfel *primus inter pares*. El este șeful guvernului și în această calitate impune membrilor guvernului punctul său de vedere în chestiunile la ordinea zilei, exercitând asupra lor o puternică influență. El dă directivele politice generale a guvernului, atât interne cât și externe și este recomandabil ca el să rămână președinte de Consiliu fără portofoliu pentruca grijile ministerului ce conduce să nu-i distragă atenția dela conducerea politice generale. De regulă președintele de Consiliu trebuie să fie șeful majorității parlamentare. „In adevăr, în teoria constituțională clasică, așa cum ne-a venit din Anglia, președintele de

exercițiul dreptului său constituțional de a înlocui pe ministru. Ea înțelege să fie ținută în curent cu tot ceea ce se petrece între el și miniștrii străini și aceasta mai înainte de a se fi luat decizii importante bazate pe aceste schimburi de vederi. Ea înțelege de asemeni să i se comunice telegramele din străinătate în timp oportun și cere să i se adreseze proiectele de decizii să le aprobe de îndată; pentru ca ea să poată să-și dea seama de conținutul lor înainte de data extremă în care ele ar trebui să fie expediate”.

29) Vezi supra, p. 11.

30. A se vedea asupra rolului președintelui de Consiliu studiul colegului nostru I. V. Gruia în *Revista de drept public*, 1928.

Hauriou, ocupându-se de rolul președintelui de Consiliu îl caracterizează astfel: „primul ministru este ales dintre *leaderii* majorității parlamentare; dânsul alege apoi miniștrii și prin urmare formează cabinetul, îl prezidează și dirige; în principiu, singur dânsul e în relație cu Regele” (*op. cit.*, p. 370 și 406).

Consiliu este șeful majorității care a triumfat în alegeri; este deci personajul cel mai important al acestei majorități; asistat de ministrul său, care este Statul său major, el este conștient pe poziție, pentru a însuși majoritatea, pentru a-i menține coeziunea și a o conduce astfel la victoriile apropiate; strâns solidar de majoritatea sa, el o conduce pentru că dânsul este șeful; de dânsul depinde în mare parte atitudinea Camerii, calitatea și fecunditatea operii legislative”<sup>31)</sup>.

Pentru a putea face acestor importante însărcinări s’au creat o serie de servicii pe lângă președintele de Consiliu, care să-l ajute. Am ajuns astfel să vedem grupate aceste servicii într’un organism mai mare, numit *președinția Consiliului*<sup>32)</sup>.

Legea pentru organizarea ministerelor din 1929, ținând socoteala de principiul înscris în art. 93 din Constituție și de importanță din ce în ce crescândă, pe care a luat-o președintele de consiliu, a căutat ca să reglementeze aceasta situațiune. Pe lângă celelalte dispozițiuni, din care rezultă preponderanța în guvern a președintelui de Consiliu, legea a făcut din Președinția de Consiliu un adevărat organism căruia i-a atașat o serie de servicii, care să permită președintelui de Consiliu să aibă informațiile necesare și să facă față numeroaselor obligații<sup>33)</sup>.

31) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 548.

32) La noi, președinția Consiliului la început nu era un serviciu, ci o titulatură având un singur secretar. După război a început să se mărească treptat, pe măsură ce creștea influența președintelui de Consiliu, de așa fel încât am ajuns azi să vedem grupate o serie de servicii la președinția Consiliului. Asupra evoluției președinției Consiliului la noi vezi Paul Negulescu și G. Alexianu — *Codul Administrativ*, p. 67 și urm.

33) Astfel, art. 30 din legea pentru organizarea ministerelor din 1929 atașează următoarele servicii pe lângă președinția, consiliului de miniștri:

1<sup>o</sup> Cabinetul președintelui consiliului de miniștri;

2<sup>o</sup> Cabinetul subsecretarului de Stat;

3<sup>o</sup> Secretariatul general al președinției consiliului de miniștri;

4<sup>o</sup> Direcția informațiilor, având următoarele servicii:

a) Serviciul presei;

b) serviciul propaandei;

c) serviciul de informații;

5<sup>o</sup> Comisiunea disciplinară permanentă a funcționarilor din administrațiile centrale și exterioare;

6<sup>o</sup> Consiliul superior al apărării țării.

A se vedea asupra organizării președinției Consiliului G. Cristescu în *Revista de drept public*, An. III, No. 4.

426. — **Consiliul de Coroană.** — În practica noastră constituțională, se întâlnește funcționând, în împrejurări excepționale de grave, Consiliul de Coroană, care este format din membrii guvernului și din șefii partidelor politice, pe care îi invită Regele spre a se consfătuși cu dânsii și a lua decizii. La noi, Consiliul de Coroană, a funcționat atunci când a fost vorba de a se declara războiu<sup>34</sup>). Constituirea și funcționarea Consiliului de Coroană nu este prevăzută nici în Constituție, nici în vre-o altă lege. El a luat naștere din nevoile politice ale momentului. În împrejurări atât de grave ca acele când dânsul a fost convocat, Regele a socotit că este bine ca înainte ca țara să adopte o atitudine, să se înconjure de sfatul tuturor factorilor cari ar putea avea o răspundere în țară. Constituirea Consiliului de Coroană depinde de chibzuința Regelui și ea trebuie făcută în acord cu guvernul.

S'a susținut, la noi, de D-l Profesor Dașcovici<sup>35</sup>), că instituția Consiliului de Coroană ar fi devenit o instituție constituțională și că în împrejurări excepționale, ca acele cari au prilejuit convocarea Consiliului de Coroană, guvernul n'ar putea să ia o hotărâre decât cu consultarea acestui organism. Am arătat că această părere este neîntemeiată; că instituția Consiliului de Coroană este neprevăzută în regimul nostru parlamentar și că în nici într'un caz practica de până acum nu poate să-i dea valoarea unei instituții constituționale<sup>36</sup>).

În adevăr, d. Dașcovici, în studiul citat, examinează, la lumina textelor constituționale, o problemă de drept public: *cine are drept, după Constituția noastră, de a declara războiu și a încheia tratate de pace?*<sup>37</sup>). Această problemă apare pentru

Vezi și P. Dubois—Richard—*L'organisation technique de l'Etat*, 1930.

34) Am avut Consiliu de Coroană în 1914 și 1916 când s'a pus problema intrării României în războiu. Deasemeni, în 1877, după afirmația lui Maiorescu, Ioan Brătianu, spre a-și ușura răspunderea, îndeamnă pe prințul Carol la consultarea mai multor oameni politici din diferite partide.

35) *Declarația de războiu și încheierea tratatelor după Constituția noastră*, Iași, „Viața Românească”, 1928, p. 27 și urm.

36) Vezi argumentele date de noi, în această privință și publicate în *Revista de Drept Public*, 1928, p. 222 și urm.

37) „Ne interesează însă cine are dreptul, după Constituția noastră, să încheie tratate în numele României, să declare la nevoie războiu, ca o consecință

d-sa de un interes covârșitor, cu atât mai mult cu cât azi, prin „noua organizare juridică a lumii ce se desăvârșește prin Societatea Națiunilor și instituțiile anexe, dreptul de războiu, de pace și de tratate, al fiecărui Stat, este socotit ca o adevărată problemă de ordine publică internațională”.

D-sa arată că nu se preocupă în acest studiu „de formele externe ale Declarației de războiu propriu zise” ci de declarația în sine, act generator de drepturi, răspunderi și obligații. Pentru rezolvarea acestei probleme se vede nevoit să recurgă la prevederile Constituției noastre scrise și la normele cutumiare (p. 2). În textul vechii Constituții nu găsește chestia destul de bine lămurită și justificată, aceasta din cauza împrejurărilor speciale în care România a trebuit să-și dea Constituția. Referindu-se la doctrină, nu poate afla un răspuns mai precis la „întrebările pe care nu le satisface textul constituțional”. Afară de manualul d-lui Dissescu, „în care chestia a fost suficient desbătută pentru trecut, lucrările de curând apărute nu ating decât în treacăt o problemă constituțională așa de însemnată<sup>37)</sup>, ori chiar afirmă lucruri profund eronate<sup>38)</sup>).

În fața acestei situații, d. D. este nevoit să coboare în trecutul țărilor noastre pentru a vedea dacă nu poate găsi deslegarea problemei. O arată dela început însă că „trecutul mai îndepărtat al celor două principate nu ne oferă destul material documentar asupra problemei ce ne-am pus-o”. Înlesnirea înțelegerii problemei o găsește d-sa în regulile relativ recente ale dreptului public intern și extern. Cu toate acestea face o scurtă trecere în revistă a unor momente istorice din trecutul principatelor, pe care le pune față 'n față cu stările din Anglia veacului XVII, pentru a ajunge la concluzia că înainte de închinarea ță-

directă sau indirectă a tratatelor încheiate, însfârșit să facă pacea când victoria sau înfrângerea militară ne-ar duce la rezultatul urmărit prin jertfele aduse, ori, dimpotrivă, ne-ar convinge că sfortarea mai departe a rezistenței nu servește la nimic”. (N. Dașcoviici, *op. cit.*, p. 2).

37) R. Boilă, *Dreptul constituțional român*, Cluj, 1920, p. 164—165; I. N. Stambulescu, *Principii de drept constituțional*, București, 1924, p. 116—117; P. Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927, p. 404.

38) „Regele însă nu poate să declare războiu nici să încheie pace fără asentimentul Corpurilor legiuitoare” (G. Alexianu, *Dreptul Constituțional*, București, 1926, p. 362).

rilor la Turci, firește, încheerea tratatelor, declarația războiului, facerea păcii, erau de competența exclusivă a Domnului. Dar după închinare, situația României, „în perioada protectoratului european colectiv, era aceea a unui Stat lipsit de libertate externă (suveranitate) și prin urmare neputând să închee tratate politice ori să facă războiu sau pace”.

Autorul trece să examineze apoi această chestie sub imperiul Constituției din 1864, insistând asupra tăcerii textelor în ce privește încheerea tratatelor politice și fiind obligat să recunoască că din examinarea textelor noastre constituționale, „războiul, pacea și facerea tratatelor politice aparțin Parlamentului” (p. 9—10).

D-sa însă nu se mulțumește cu textele scrise constituționale, ci recurge la precedente, pentru a creia reguli constituționale *cutumiare*. Examinează astfel modul cum s'a făcut declarația de războiu în 1877, consiliul de coroană din 1914, consiliul de coroană din 1916, tratatul de alianță încheiat de România cu Puterile Centrale la 1883 și ajunge la concluzia că în viața noastră constituțională s'a creat o instituție specială, *Consiliul de Coroană*, adevărat *Sfat al Țării*, un organism menit ca să tranșeze conflictul dintre dualitatea puterii executive: rege și prim-ministru. Consecința logică care se desprinde din aceste rânduri e că Regele poate declara război și încheia pace numai cu avizul acestui Sfat al Țării, pe care autorul îl arată ca obligatoriu pentru Rege.

Când este însă vorba de dreptul de a încheia tratate politice, Sfatul Țării nu mai apare ca un organism cu vre-o atribuție, ci singură puterea executivă este în drept a încheia și ratifica astfel de tratate (pag. 25—27). Autorul termină acest studiu cu încheerea că „*nevoile României moderne au elaborat norme constituționale nescrise alături de textul pactului scris, uneori complectându-i lipsurile sau omisiunile explicabile odinioară, alteori nesocotind în aparență ceea ce ar reeși, pe cale deductivă, din totalitatea Constituției și din regulile interpretative ale dreptului public*”.

Socotim însă că trebuiesc făcute oarecari rezerve și rectificări asupra acestor păreri.

Mai în'ăi, credem că este neîndreptățită afirmația d-lui D. că dela închinarea țărilor către Turci (1391 pentru Muntenia și 1513 pentru Moldova) „s'a pus capăt drepturilor Domnitorilor

de a trimite soli la Curțile străine, a încheia tratate de tot felul și a face războiu”. Cu toată închinarea țărilor noastre față de Turci, realitatea istorică ne arată că principatele și-au păstrat în mod continuu, până la Fanarioți, o independență specială; în tot acest timp întâlnim pe Domnitorii țărilor noastre în relații diplomatice cu țările vecine, încheind tratate de pace și declarând războiu; nu mai vorbim de tratatele de alianță pe care necontenit le-au încheiat, fără știrea și aprobarea Turcilor, Domnii Principatelor.

Chiar d. D. recunoaște acest fapt și citează câteva exemple din istorie. — Deaceia credem că este greșită concluzia la care ajunge că „situația României, în perioada protectoratului european colectiv, eră aceia a unui Stat lipsit de libertate externă (suveranitate) și prin urmare neputând să închee tratate politice ori să facă războiu și pace” (p. 5).

Principatele au păstrat întotdeauna dreptul de a dispune de soarta lor; pe Turci îi interesă plata haraciului; nu-i mai puțin adevărat însă că diplomația dela Constantinopol avea nevoie de existența acestor principate independente, care-i servea foarte bine scopurile ei în politica față de Rusia. Deaceia principatele n’au fost niciodată pașalâc turcesc.

Dar, chiar dacă am judeca azi stările de fapt de atunci numai la lumina principiilor de drept public, încă d. D. ar fi trebuit să atenuze concluzia la care ajunge în această privință, deoarece d-sa, partizan al dreptului cutumiar constituțional, creiat chiar împotriva unui text expres al Constituției, nu poate să nu acorde nici-o importanță faptului că veacuri întregi principatele, deși sub *protectoratul european colectiv*, au declarat în mod continuu războiu și au încheiat tratate de pace fără aprobarea puterilor *protectoare*.

Dar această chestiune nu prezintă nici o importanță pentru rezolvarea problemei ce-și propune d. D., deoarece d-sa înțelege să examineze dreptul de a declara războiu și încheia pace sub imperiul Constituției noastre. D-sa examinează deci această problemă într’un regim constituțional, ceea ce nu-i cazul pentru trecutul țărilor noastre. Deaceia credem că-i neconcludentă incursiunea istorică făcută de d-sa.

Punctul principal al tezei d. D. este că în lipsa unui text expres, declararea războiului și încheerea păcii, după Constitu-

ția noastră, se face de Rege împreună cu Sfatul Țării, chemat să rezolve divergența dintre dualitatea puterii executive.

Asupra acestei concluzii avem de făcut următoarele observații și rezerve:

a) D. D. recunoaște, (p. 8—10) că din examinarea textelor constituționale „ar urmă prin deducție să spunem că războiul, pacea și facerea tratatelor politice aparțin Parlamentului”.

Dar, tot d-sa, în rândurile imediat următoare vine și se contrazice, arătând că „în lipsă de text constituțional *formal*, nevoile conservării și creșterii Statului român au arătat calea de urmat fără nici o greutate. Practica vieții constituționale de aiurea ca și recursul la unele procedeeuri proprii, împrumutate din trecutul nostru istoric, au suplini lipsa textului constituțional dela 1866 și au creiat reguli constituționale noi și cutumiare, pe care constituantul dela 1932 socotindu-le bune, le-a lăsat să viețuiască și să se desvolte mai departe...” (p. 10).

În fața acestei noi contradictorii afirmații suntem datori să facem o restabilire de fapte. Este eronată afirmația că în Constituție nu există un text *formal* care să arate cine are drept de a declara războiul. D. D. se contrazice pe d-sa însăși căci la pag. 9 a examinat textul art. 91 care declară : „Regele nu are alte puteri decât cele date Lui prin Constituție”; d-sa a pus în legătură acest art. cu art. 31 care arată: „Puterea executivă este încredințată Regelui care o exercită în modul regulat prin Constituție” și știind că principiul general este că națiunea are plinătatea puterilor pe care le exercită prin parlament, celelalte două puteri neavând decât atribuții strict limitate, ajunge la concluzia că războiul nu se poate declara fără consimțământul Parlamentului, deoarece textul art. 88 din Constituție, care enumără puterile Regelui, nu vorbește nimic în această privință.

Ne găsim deci în fața unui text *formal* care împiedică pe Rege de a declara război și încheia pace, și pe care d. D., după ce-l recunoaște (p. 8—9), îl contestă (p. 10), tocmai pentru a putea să-și fundeze noua d-sale teorie constituțională.

b) D. D. susține că într'un regim de Constituție scrisă — și simte și d-sa nevoia să adauge că în lipsă de text *formal* — se pot creia norme cutumiare, care să aibă valoarea unor norme constituționale. Socotim că într'o Constituție rigidă, cu formalități speciale de modificare, cutuma nu poate să aibă alt rol, decât acela de a suplini anumite lipsuri de procedură, iar nici



de cum de a modifica sau abroga un text expres al Constituției, concluzie la care ajunge d. D. Trece totuși peste această chestiune, care este complectamente tranșată în doctrina dreptului public și nu mai comportă discuție.

c) D. D. sprijinit pe premisele examinate până aci, trece în revistă trecutul nostru dela 1866 până azi și ajunge la concluzia că normele cutumiare au creiat un organism propriu, *Sfatul Țării*, care împreună cu Regele are dreptul de a încheia pace, declara război și întocmi tratate diplomatice.

Astfel, la 1877, după spusa lui Maiorescu, Ioan Brătianu, *spre a-și ușura răspunderea* (sublinierea autorului), îndeamnă pe Prințul Carol la consultarea mai multor oameni politici din diferite partide.

Convenția cu Rusia și declararea războiului Turciei se fac după consultarea acestor oameni politici; Parlamentul vine mai târziu să ratifice aceste fapte: el dă „cabinetului un „bill” de indemnitate” pentru violarea constituțională săvârșită” (p. 12). Însăși d. D. recunoaște că prin acest fapt se violează Constituția și răstoarnă afirmația că nu există un text formal, astfel că justificarea construcției dreptului cutumiar rămâne în aer.

D-sa încearcă să justifice acest lucru „prin forța împrejurărilor”. Suntem de acord cu d-sa, cu singura deosebire că forța împrejurărilor nu poate constitui norme de drept, nici chiar cutumiare.

Căci dacă ar fi vorba de forța împrejurărilor creiatoare de drept, atunci, cu această formulă s'ar putea răsturnă toate legile și instituțiile.

Sfatul țării, instituție de drept cutumiar, este dedusă și din alte două precedente; consiliul de coroană din 1914 și 1916. Aceste precedente îl îndreptățesc pe d. D. să tragă concluzia că Sfatul Țării (Consiliul de coroană) a devenit o instituție constituțională cutumiară, menită să declare împreună cu Regele, război și pace. Această instituție are și sarcina de a rezolvă, în atari împrejurări grele pentru țară, conflictul dintre *dualitatea executivă* — Rege și Prim-ministru (guvern).

În primul rând, credem că Sfatul Țării, nu este un organ de ordin constituțional, nici prevăzut de Constituția scrisă și nici de cea cutumiară (dacă există). Cum foarte bine a observat Maiorescu, Regele convoacă Consiliul de Coroană spre a se consfătuî cu factorii determinanți ai vieții politice și spre a ușura răspun-

derea guvernului în caz de împrejurări grave. Acest consiliu n'are nici o putere constituțională pentru următoarele considerații:

1° El nu poate fi convocat decât cu asentimentul Regelui și numai atunci când dânsul împreună cu guvernul o cred nimerit. Astfel, la 1913, cu ocazia intrării României în războiu, nu s'a convocat consiliu de coroană. Acest precedent ridică întreaga valoare dreptului cutumiar de formație constituțională de care vorbea d. D.

2° Compoziția acestui Consiliu este nedeterminată de nici o lege sau practică cutumiară. Invitația la Consiliu o face Regele, așa cum crede dânsul de cuviință prin intermediul guvernului. Cu acest sistem al consiliul de coroană, decretat organ de ordin constituțional, Regele și-ar putea creia oricând o majoritate care să-i fie pe plac. Cine-l împiedică pe Rege de a chema numai șefii de partide, cari vor fi în minoritate în fața întregului guvern sau de a chema din fiecare partid 2—3 reprezen. anți, cari să-i formeze o altă majoritate.

3° Afirmarea că acest consiliu tranșează diferendul existent între dualitatea executivă, Rege și Prim-Ministru, ni se pare creiată pentru cauză. Nu cunoaștem și nu putem concepe să existe o dualitate între Rege și Prim Ministru. Puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită conform prevederilor Constituției. In caz când ar exista conflict între Rege și guvern, soluția este foarte simplă și nu-i nevoie de Sfatul Țării: guvernul demisionează sau Regele exercită prerogativa sa de a numi și revocă pe miniștri. Regele însă, înainte de a lua o asemenea decizie, are nu numai dreptul, dar chiar datoria de a consulta personalitățile vieții politice, fie individual, fie colectiv.

Sfatul Țării nu este o instituție de ordin constituțional, nici scris și cu atât mai puțin cutumiar, ci este o simplă consultare a Regelui cu personalitățile vieții politice, pentruca Regele să poată să găsească inspirații asupra atitudinii ce trebuie s'o adopte, pentru a se pune de acord cu guvernul și cu parlamentul. Dar deaci, până la a spune că Regele poate declara război numai cu votul Sfatului Țării, e o distanță enormă. Dealtminteri nici d. D. n'o crede deoarece la pag. 23 declară textual: „In cazuri excepțional de grave și urgente, ca la 1918, când nu mai este vreme pentru o consultare a voinții țării...” Rezultă deci că și D-sa este de acord că războiul și pacea nu se pot face decât cu o consultare prealabilă a voinții Țării.

4°. Desbaterile din Sfatul țării nu sunt publice, nu sunt scrise nicăerii, nu se poate pune nici o bază de răspundere pe aceste consultații strict particulare.

\* \* \*

Înainte de a încheia aceste rânduri relativ la declararea războiului și la încheierea păcii să revenim la doctrina noastră, pe care d. D. o împarte în trei categorii.

1° Manualul clasic al d. Dissescu, în care chestiunea a fost suficient desbătută pentru trecut.

2° Lucrările de curând apărute, R. Boilă, I. N. Stambulescu și Paul Negulescu, „care nu ating decât în treacăt o problemă constituțională așa de importantă” (p. 2).

3° Lucrările de curând apărute, G. Alexianu, „cari afirmă lucruri profund eronate” (p. 2).

În lucrarea mea, Dreptul constituțional, am afirmat că „Regele nu poate declara război nici să încheie pace fără asentimentul Corpurilor legiuitoare”. D. D. consideră acest lucru profund eronat. Dece? Nu găsește că trebuie s'o justifice; dar chiar de ar fi voit s'o justifice nu putea s'o facă, deoarece și D-sa e de aceeaș părere, pe care o repetă de 2—3 ori în cursul acestui studiu, arătând că din punct de vedere al dreptului constituțional scris, „urmează să spunem că războiul, pacea și facerea *tratatelor politice aparțin Parlamentului*” (p. 9, 10 și 23).

Atunci, dece este afirmația mea *profund eronată*? Desigur, pentru simplul motiv că mi-am permis să mă sprijin pe textul Constituției în loc să ridic la valoare de lege violările repetate cari s'au adus Constituției. Chiar d. D. recunoaște că în acest chip se *violează Constituția* (p. 12), dar tocmai din acest fapt d-sa creiază norme de drept cutumiar constituțional. Preferăm să rămânem *profund eronați* în afirmările noastre, decât să dăm valoare de norme constituționale unor violări flagrante ale Constituției. Și ne bucurăm că în această atitudine ne găsim alături de toți specialiștii în materia dreptului public.

Astfel Dissescu căruia d. D. îi face cinstea să-i declare lucrarea clasică și să-i recunoască că s'a ocupat suficient pentru timpurile acelea de această problemă (p. 3) e de aceeaș părere cu noi. În adevăr, dacă d. D. n'ar fi cetit numai pag. 785—786 și ar fi avut răbdarea să citească și pag. 787 din aceeaș ediție 1915 ar fi găsit spus textual de Dissescu, așa

cum spunem și noi la pagina incriminată<sup>39</sup>): „Din tăcerea art. 93 nu putem susține azi că acest drept îl are Regele (dreptul de a declara războiul, nota a.). În adevăr art. 31 și 96 stabilesc principiul că toate puterile emană dela Națiune și că Capul Statului n'are alte atribuțiuni decât cele ce-i sunt anume conferite. Dreptul de rezbel nefiind conferit Capului Statului, rămâne Națiunii, care-l exercită prin mandatarii săi”.

Aceleași lucru îl spune și d. Stambulescu (p. 117): „Așa că prin consecință dreptul de pace și războiul rămâne în atributul puterii legislative etc...”).

Dar, chestiunea este definitiv tranșată de d. Prof. Paul Negulescu, în ultima sa lucrare, Curs de Drept Constituțional, ed. 1927, p. 404. D-sa după ce face distincția între încheierea tratatelor politice și declararea războiului, vine să se ocupe în mod direct de chestia ce ne preocupă, declarând textual :

„La noi Constituțiunea din 1923, ca și cea anterioară, nu spune nimic privitor la declararea de războiul. Art. 88, enumărând puterile Regelui ca șef al executivei nu ne arată că el are un asemenea atribut, iar în art. 91, care spune că Regele nu are alte atribuțiuni decât acele cari îi sunt date prin Constituțiune, rezultă că Regele nu are dreptul de a declara războiul. Sistemul Constituțiunii noastre admite că și puterea executivă și cea judecătorească au atribuțiuni determinate, iar puterea legislativă are plenitudinea puterilor care nu au fost special atribuite celorlalte două. Pe de altă parte declararea de războiul este un act internațional, o manifestare de voință unilaterală, care precedează începerea ostilităților și care emană dela organul investit cu reprezentarea internațională supremă. Or, acest organ este Regele. El este acela care declară că starea de pace încetează între țara noastră și o altă țară și că face apel la arme, *vi armorum contentio*, pentru a se tranșa diferendele existente între State.

„Parlamentul, în exercitarea dreptului său constituțional autoriză în mod prealabil pe Rege ca să declare războiul și după acesta are loc declararea.

„De ordinar însă, când puterea executivă cere parlamentului să dea autorizare pentru a declara războiul, situațiunea

este iremediabilă și parlamentul nu ar mai putea face nimic pentru a evita războiul”.

Aceste explicații ale d. Prof. Negulescu, date atât de complet și cu atâtă autoritate, lămuresc și rezolvă definitiv o chestie care dealtfel nici n'avea nevoie de prea mare discuție. Imputarea ce-i se aduce d-sale că s'a ocupat numai în treacăt de această problemă este nefondată, pentrucă și d. D. va recunoaște singur că această chestie comportă discuție și chiar discuții intermiabile numai atunci când te sprijini pe dreptul cutumiar constituțional, pentru a înlătura un text formal din Constituție.

Rămân și mai departe la ideea strict legală că Regele nu poate declara singur război sau încheia pace — părere pe care am găsit-o împărtășită și de profesorul meu, d. Negulescu, și ași fi foarte mulțumitor d-lui D. dacă ar reuși să demonstreze profunda mea eroare din alt punct de vedere decât al dreptului cutumiar, care, în materie constituțională, n'are și nu trebuie să aibă nici o valoare legală. Dacă viața Statului nostru s'ar sprijini pe o Constituție cutumiară, atunci am da valoare legală tuturor violărilor cari s'au adus și se aduc Constituției și ne putem ușor închipui ce-ar însemna nelegalitatea în această țară: am călca un text precis din Constituție și pe baza dreptului cutumiar, am face din această nelegalitate principiu de conducere politică.

Consiliul de Coroană nu este deci, în sistemul actual al Constituției noastre, decât o instituție ale cărei linii nu sunt precis conturate și a cărui formațiune variază în raport cu nevoile momentului și cu împrejurările politice.

427. — Instabilitatea ministerială și unitatea guvernului. — Străduințele Constituției de a asigura o unitate guvernului, se găsesc în aparență grav contrariate de instabilitatea ministerială. În special după războiul guvernele se schimbă cu o repeziciune uimitoare. S'a susținut că instabilitatea ministerială este de esența regimului parlamentar; prezența unui ministru mai multă vreme în fruntea unei administrațiuni ar face ca activitatea sa să fie influențată de rutina birocratică și ca suflul de viață nouă care trebuie să vină în administrație prin intermediul parlamentului, să fie paralizat.

Dar instabilitatea ministerială ar aduce grave prejudicii unității guvernului, dacă dânsa ar fi urmată de o schimbare completă a organelor administrative. Ori astăzi instabilitatea ministerială este compensată prin *stabilitatea administrativă*.

Miniștrii se schimbă, opera de unitate administrativă își continuă mai departe activitatea ei. Pentruca stabilitatea administrativă să corespundă însă menirii sale, este nevoie ca personalul administrativ să fie bine organizat, bine educat și să se bucure de o puternică stabilitate. În atari condițiuni schimbarea miniștrilor devine nesimțită și opera de guvernământ își păstrează întreaga sa unitate.

### § 3. — *Guvernul și administrația.*

SUMAR : 428. Raporturile guvernului cu administrația. — 429. Raporturile guvernului cu administrația centrală. — 430. Raporturile guvernului cu administrația locală; — 431. Principiile legilor de organizare administrativă.

428. — **Raporturile guvernului cu administrația.** — Expresiunea *guvern* este susceptibilă de mai multe înțelesuri :

a) într'o primă accepție a cuvântului, *guvern* înseamnă totalitatea persoanelor cari sunt puse în fruntea Statului și însărcinate cu conducerea sa; în special este vorba de toți acei reprezentanți ai Statului cărora li s'a încredințat exercițiul puterii executive ;

b) într'un al doilea sens, prin guvern trebuie să înțelegem numai pe miniștri, cuvântul guvern devenind atunci sinonim cu *minister* sau *cabinet*. În acest sens întrebuițează Constituția noastră cuvântul *guvern* în art. 92.

c) în sfârșit, prin cuvântul *guvern*, *guvernare*, *atitudinea guvernului*, trebuie să înțelegem conducerea supremă a afacerilor Statului, atitudinea ce Statul o ia în diverse împrejurări de politică internă și externă. Guvernarea este deci opera de fixare a marilor directive ale Statului; guvernul îndreaptă pașii națiunii către o anumită tendință, îi dirijează activitatea în vederea atingerii unui anumit scop. Guvernul deci n'are numai sarcina de a executa legile, ci are una mult mai importantă, de a colabora la alcătuirea lor și chiar de a le stabili directivele, în acord cu parlamentul. *Administrația* este aceia care pune în practică concepția sa, silindu-se să armonizeze concepția teoretică cu realitatea vieții practice. În mod firesc se naște o distincție între guvern și administrație, distincție reliefată de numeroși autori <sup>39)</sup>.

39) Vezi R. Bonnard — *Précis élémentaire de droit public*, 1925.

Dar oricare ar fi întinderea acestei distincții, nu se poate tăgădui existența unei strânse colaborării, care poate merge până la confuzie, după natura diferitelor regimuri, între guvern și administrație. Prin forța lucrurilor, miniștrii, cari sunt membri ai guvernului, sunt în acelaș timp și șefii administrațiilor respective. Intre guvern și administrație se nasc deci raporturi strânse de control și colaborare; prima atribuție a guvernului este de a conduce și controla administrația.

Guvernul are însă și alte atribuțiuni în raport cu funcționarea parlamentului sau cu administrarea justiției. Despre acestea ne vom ocupa la locul respectiv. Aici discutăm numai raporturile guvernului cu administrația.

Asupra administrației, guvernul exercită o puternică influență, îi inspiră directivele și-i impune punctul său de vedere. Sub vechiul regim, administrația se bucură de o mare independență; funcțiunile publice erau încredințate funcționarilor, asupra cărora guvernul n'avea nici un drept. S'a socotit cu drept cuvânt că această organizare era sinonimă cu anarhia.

Revoluția franceză și în special organizarea dată de Napoleon administrației, a făcut să se cadă în alt exces: statornicirea unui centralism foarte puternic, în care toți funcționarii sunt numiți și revocați de guvern și în care administrația este sinonimă cu guvernul. Dar pe scheletul acestui regim stabilit de Napoleon, necesitățile inerente vieții administrative au creat cu timpul o separațiune firească între administrație și guvern, deoparte în crearea noțiunii de *descentralizare* administrativă, de altă parte prin creierea unor garanții de stabilitate celorlalți funcționari, înscrise într'un *Statut al lor*<sup>40)</sup>.

Intre guvern și administrație trebuie să fie o strânsă colaborare și pentruca această colaborare să se poată exercita în mod normal, este necesar ca administrația să fie subordonată guvernului. Dacă administrația ar fi independentă, funcționarii

40) Azi se susține în această tendință de separație dintre administrație și guvern, ideea că miniștrii nu sunt și administratori, ci numai niște simpli controlori ai activității administrative. Această teză își găsește în special susținători în mediile funcționărești și ea a fost expusă cu o particulară vigoare de consilierul de Stat Chardon, care mergea până la susținerea unei autonomii a „puterii administrative“.

ar nesocoti interesele generale și nu s'ar ocupa decât de satisfacerea intereselor lor personale. Guvernul, care reprezintă în permanență interesul general, este chemat să amintească administrației că nu poate eși din această sferă. Guvernul nu exercită nici el această acțiune de conducere și control a administrației în mod discreționar, ci sub controlul Parlamentului, căruia îi este subordonat; Parlamentul exercită și dânsul această acțiune sub controlul țării, căreia îi este subordonat. În chipul acesta se stabilește o armonioasă colaborare între toate organele și activitățile Statului.

În principiu deci, întreaga administrație este subordonată guvernului; acțiunea de conducere și control a guvernului asupra administrației, este mai mult sau mai puțin intensă, după cum este vorba de administrația intereselor centrale și de administrația intereselor locale ale Statului.

#### 429. — Raporturile guvernului cu administrația centrală. —

În denumirea de administrație centrală a Statului trebuie să înțelegem toate serviciile publice cari sunt menite ca prin funcționarea lor să asigure mersul normal al activității Statului. Caracteristica administrației centrale este că funcționarij acestor servicii aparțin în mod direct de guvern, că sunt numiți și revocați de acesta.

Administrația centrală este instrumentul prin ajutorul căruia se reușește să se creieze Statul unitar <sup>41)</sup> înscris în fruntea articolului 1, din Constituție. Ori tocmai pentru a se reuși să se menție această unitate, este necesar ca anumite servicii cari sunt considerate esențiale pentru funcționarea și existența Statului, să fie încredințate conducerii directe a guvernului, a cărui menire este tocmai de a realiza unitatea activității Statului.

Dar acțiunea guvernului asupra funcționarilor din administrație este diferită, după cum este vorba de funcționari cari se bucură de situațiune mai mult sau mai puțin garantată în Stat.

Când este vorba de funcționari administrativi, ale căroră atribuțiuni vin în directă legătură cu atitudinea politică a gu-

41) Expresiunea unitar din art. 1 al Constituției, este întrebuintată și în alt înțeles pe care-l vom examina mai jos. Ea are sensul de a statornici unitatea politică a Statului și de a înlătura posibilitatea de federalism sau regionalism.



vernului și care prin chiar menirea lor trebuie să realizeze această atitudine, cum sunt perfecții, secretarii generali, influența guvernului asupra lor, se face direct simțită. Guvernul îi poate numi și îi poate revoca în chip discreționar. Acești funcționari sunt instrumentele prin intermediul cărora acțiunea guvernamentală se exercită pe întreg cuprinsul țării. Din moment ce acești funcționari ies din cadrul atitudinii fixate de guvern, sau nu mai corespund activității guvernului, înlăturarea lor se impune dela sine și guvernul nu are să dea motivele pentru care a procedat la înlocuirea lor.

Când este vorba de funcționarii administrativi propriu ziși, dependența lor de guvern suferă importante atenuări. Treptat, treptat și-a făcut loc concepția că funcționarului public nu trebuie să i se mai ceară o anumită credință, liberală sau conservatoare, după guvernul care este la putere, ci numai ca acești funcționari să-și îndeplinească în mod regulat și conștiincios atribuțiile lor, în conformitate cu obligațiile impuse de lege. Credințele politice ale unui funcționar nu pot constitui motiv pentru pedepsirea sa; guvernul nu poate pedepsi pe funcționari decât pentru greșelile strict profesionale. Odată această idee admisă, s'a născut necesitatea întocmirii unui *statut* al funcționarilor, în cari să fie înscrise toate obligațiile și drepturile lor și unde să se prevadă modul cum poate fi pedepsit sau îndepărtat din serviciu un funcționar public.

Pentru a se asigura o stabilitate tuturor funcționarilor publici, atât din administrația centrală, cât și din cea locală, s'a întocmit la noi, în Iunie 1923, un statut al funcționarilor publici<sup>42)</sup>; paza acestui statut a fost dată în căderea contencio-

42) Vezi legea pentru *statutul funcționarilor publici* din 19 Iunie 1923, Hamangiu, vol. XI—XII, p. 409.

În Franța s'au făcut încercări pentru alcătuirea unui Statut al funcționarilor. Avem în această privință două proiecte, unul din 25 Mai 1909 și proiectul Millerand, din 1 Iunie 1920.

Dar, dacă în Franța nu avem încă un statut, nu înseamnă că situația funcționarilor publici nu este destul de proteguită prin diferitele legi ce s'au făcut, în special prin art. 65 al legii de finanțe din 1905 și prin bogata jurisprudență a Consiliului de Stat.

Statutul funcționarilor publici a devenit însă instrumentul indispensabil, care face ca administrația să nu sufere prea mult din cauza instabilității

sului administrativ, prin intermediul acțiunii funcționarilor lezați în drepturile lor <sup>43</sup>).

Funcționarii, pentru a-și apăra drepturile lor, garantate de Statut, socotesc, în conformitate cu realitatea, că numai garanția contenciosului administrativ nu este suficientă și încep să se grupeze în societăți pentru apărarea acestor interese, în sindicate, ajungându-se chiar până la un *sindicalism al funcționarilor*, multă vreme interzis în Franța, dar autorizat de cabinetul Herriot, în 1924, cu prilejul declarației ministeriale citite în Parlament.

La noi, nu se poate vorbi încă de un început de sindicalism al funcționarilor. Statutul autoriză crearea de societăți ale funcționarilor pentru apărarea intereselor strict profesionale. Dar deși funcționarii au posibilitatea să se întrunească în societăți spre a-și apăra interesele lor, ei totuși n'o fac din cauza presiunii pe care o exercită guvernul asupra lor. Puținele societăți care există au cu totul alte preocupări; ele nu îndrăznesc cel puțin să încerce în justiție să intervină pentru apărarea drepturilor funcționarilor.

Desigur, un puternic sindicalism al funcționarilor poate oricând periclita interesele Statului, făcând să predominie interesele funcționarilor; dar și funcționarii trebuie să aibă un mijloc pentru a înlătura intervenția prea directă și presiunea guvernului asupra activității lor. Funcționarii trebuie să se bucure de o însemnată garanție de stabilitate și legea să le asigure o importantă independență în activitatea lor, dar ei trebuie să rămână supuși autorității guvernului <sup>44</sup>).

guvernamentale și să poată asigura opera de continuitate, care este de însăși esența Statului. Astfel, în ultima vreme s'a adus în diferite State un statut al funcționarilor publici.

43) Vezi G. Alexianu — *Statutul funcționarilor publici*, *Revista de drept public*, 1926, No. 4 și tiraj aparte și *Observațiuni asupra statutului funcționarilor publici*, *Revista de drept public*, 1927.

44) „Sindicalismul aduce o atenuare considerabilă autorității guvernului asupra administrației; subordoniarea tinde a se transforma în colaborare; s'a putut vorbi de o *transformare a puterii publice*. Principiul statutului și al grupărilor este just; abuzul ar putea fi dezastruos. Statut și grupări sunt juste dacă limitează arbitrarul, sunt periculoase de îndată ce ating autoritatea. A ridica guvernului facultatea de a recompensa și a pedepsi, înseamnă a micșora particular de mult puterea de producție a mașinei administrative. O regulamentare prea ri-

Sindicalismul are un singur mijloc de luptă, *greva generală*. Dar greva este interzisă funcționarilor. Toate legile privitoare la organizarea raporturilor dintre Stat și funcționari, nu numai că interzic greva, dar o consideră ca un delict penal. La noi, statutul funcționarilor publici tratează această chestiune în art. 30 și 31, unde prescrie împotriva funcționarilor cari s'ar pune în grevă două feluri de pedepse :

una de natură disciplinară, destituirea din serviciu ;

alta de natură penală, pedeapsa închisorii dela 3 luni la 2 ani și amendă dela 1000 la 10.000 lei.

În afară de aceste două pedepse, în art. 32 se prevede sancțiuni și împotriva asociației de funcționari cari au declarat greva.

Când hotărîrea de a se declara grevă este luată de o asociație de funcționari, asociația va fi dizolvată, uneltitorii vor fi urmăriți și pedepsiți conform articolului precedent, iar fondurile asociației vor fi confiscate în folosul asociațiilor de binefacere din localitate.

Când este vorba de pedeapsa disciplinară pe care legea o prescrie pentru funcționarul grevist, — și, care nu poate fi alta decât *destituirea*, naște întrebarea de a se ști cine pronunță această pedeapsă. Este suficient ca autoritate să constate că un funcționar este grevist și să-i aplice pedeapsa prescrisă de lege, sau este nevoie ca această constatare să se facă tot de comisia disciplinară, care, în caz când constată faptul, nu poate să pronunțe decât o singură pedeapsă, destituirea.

Problema a venit în desbaterile Inaltei noastre Curți care, printr'o decizie mult criticată, a statornicit că în caz de grevă pedeapsa destituirii se pronunță direct de autoritate, fără să mai fie necesară intervenția comisiei disciplinare. Argumentele

guroasă a avansării condamnă la descurajare sufletele de elită și asigură stagnarea în mediocritate. Un sindicalism prea puternic ar face să predomine, în organizarea serviciilor, interesul funcționarilor asupra aceluia al publicului. Ar fi o pretenție de neertat din partea sindicatelor de funcționari de a reglementa după plăcul lor funcționarea serviciilor pe care sunt însărcinați să le gereze ; nu aparține sindicatelor de institutori, în special, să definească programele învățământului. Iată încă un domeniu unde nu ne-am îndepărta fără pericol de clarele principii puse de Revoluție : poporul suveran, printr'o serie de desemnări succesive, își alege organele, care, toate, trebuie să-i rămână subordonate". (Joseph Barthélemy — *op. cit.*, p. 604—605). Vezi și interesantul studiu al D-nei Elena Ion Gruia — *Ideologia sindicalismului*, Buc. 1930.

Inaltei Curți sunt că aceste garanții acordate de lege funcționarilor nu pot avea loc decât atunci când este vorba de funcționari care-și îndeplinesc atribuțiunile lor și cu care ocazie se fac vinovați de abateri disciplinare, iar nu și în cazul când funcționarul a părăsit de bună voe serviciul, punându-se în grevă. Această decizie a Inaltei Curți, este în totul criticabilă, deoarece unui funcționar public, care se bucură de stabilitate, nu i se pot aplica sancțiunii disciplinare atât de grave cum este destituirea, fără a se urma procedura disciplinară prevăzută de lege <sup>45)</sup>.

Cu toată această atitudine severă a jurisprudenței, nu se poate contesta că mișcarea sindicală dobândește un rol din ce în ce mai covârșitor în Stat și Parlamentul ca și guvernul păstrează din ce în ce mai mult o atitudine de deferență față de funcționarii publici. Respectarea stabilității funcționarilor este singurul mijloc prin care se poate asigura unitatea în administrarea Statului și se pot remedia consecințele instabilității guvernamentale.

Însfârșit, când este vorba de funcționarii *technici*, profesori, magistrați, ingineri, etc., legea le oferă o poziție specială în Stat; ei rămân supuși autorității guvernului, însă se bucură de cea mai însemnată garanție față de posibilitățile de presiune ale guvernului, *inamovibilitatea*.

Cu chipul acesta administrația se detașează de guvern: ea rămâne supusă atitudinii și îndrumărilor date de guvern, dar prin sistemul garanțiilor acordat funcționarilor își păstrează o carecare independență, în cadrul fixat de legi, prin intermediul căreia se asigură continuitatea activității Statului.

430. — Raporturile guvernului cu administrația locală. — Prin administrație locală înțelegem toate acele organisme ale Statului, care sunt chemate să satisfacă interese cari nu sunt generale, ci privesc în prim rând grupările omenești din localitate și care se caracterizează prin faptul că titularii cărora le sunt încredințate administrarea acestor interese nu dețin puterea dela autoritatea centrală, ci dela corpul electoral local, pe cale de alegere. Acești titulari sunt însă și ei subordonați

45) Vezi dec. Cas. III, 15 Dec, 1926, Ștefan Dumitrescu în *Pand. săpt.* 1927, p. 372 și critica întemeiată pe care o aduce acestei decizii colegul nostru I. V. Gruia în *Revista de drept public*, 1927, p. 435 și urm.

autorității centrale, reprezentate prin guvern, care-și exercită dreptul său de organ de coordonare și unitate a Statului pe calea *tutelierii* și a *controlului*<sup>45)</sup>.

Administrația locală îndeplinește două feluri de funcții :

a) unele, cari sunt proprii administrației generale a Statului și care sunt delegate de acesta administrațiilor locale prin lege<sup>46)</sup>. Aceste funcțiuni cari interesează națiunea în întregime exced din competența administrației locale; agenții administrației locale nu dețin aceste funcții decât în calitate de prepuși ai agenților administrației centrale, cărora le sunt în întregime subordonați și care le sunt lor superiori ierarhici.

b) altele, cari sunt proprii administrației locale, care interesează în mod deosebit o anumită regiune sau localitate. Constituția declară în art. 41 că „interesele exclusiv județene sau

45) Percy Ashley. *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, 1921, p. 1, ocupându-se de *self-government* și de descentralizare declară: „La toate popoarele europene, oricare ar fi fost mai înainte cursul istoriei lor constituționale, dezvoltarea încontinuu a funcțiunilor Statului și faptul de a-și asuma în mod constant grele răspunderi noi, au făcut absolut necesare, în timpul ultimului secol, încercări de descentralizare și concesiuni de *self-government*, pentru a duce la bun sfârșit administrația țării.

„Experiența, veche și modernă, a arătat într'un chip concludent că o birocrație complet centralizată — adică un corp de funcționari recrutându-se singur, lucrând dintr'un centru unic și răspunzător numai față de el — nu poate să conducă înfinit administrația unei mari țări; ea tinde să nesocotească diversitatea condițiilor locale, să steroțiepeze ideile și metodele sale, să se congestioneze și mai curând sau mai târziu căderea sa devine inevitabilă. În țările în care s'a îndepărtat poporul de a se interesa de guvernarea Statului, unde dânsul n'a fost obișnuit cu gestiunea afacerilor publice, prăbușirea, când birocrația dă greș, e cu atât mai gravă cu cât nu este nimic care să poată fi substituit organizației dispărute. Pentru aceste motive de ordin practic, printre altele de un caracter mai teoretic și politic, s'au încercat în secolul trecut, toate statele în progres să se descentralizeze și, să desvolte *self-governmentul* prin două procedee: 1<sup>o</sup> incredințând grupărilor locale sau reprezentanților pe care-i alegea, direct (sub controlul mai mare sau mai mic) al afacerilor de interes public care le privesc în special sau în întregime și 2<sup>o</sup> făcând să participe cetățeni nefuncționari la gestiunea afacerilor administrative care se consideră ca aparținând în mod special sferei puterii centrale”.

46) Astfel art. 26 din proiectul pentru organizarea administrației locale din 1931, declară: „Consiliul comunei are inițiativa și decide în toate chestiunile de interes comunal, potrivit legii de față și altor legi. *El execută și dispozițiile de interes general luate de autoritățile centrale*”.

comunale se regulează de către consiliile județene sau comunale...". Principiul acesta pus în Constituție este dezvoltat în legile administrative, cari stabilesc materiile cari sunt de interes local <sup>47)</sup>.

Administrația noastră locală este organizată pe bază de *descentralizare administrativă*. Al. 2 al art. 108 din Constituție declară că legile prin care se vor organiza instituțiile județene și comunale „vor avea de bază descentralizarea administrativă”.

Prin descentralizarea administrativă trebuie să înțelegem existența unor organe politico-teritoriale, dotate cu personalitate juridică, cărora le sunt încredințate administrarea unor interese pur locale, prin intermediul unor titulari aleși. Descentralizarea trebuie deosebită de *deconcentrare*, care înseamnă situațiunea unor organe ale autorității centrale, ai cărei titulari sunt numiți direct de puterea centrală și depind de dânsa, și cărora, prin faptul că funcționează în localitate, departe de centru, li s'a delegat dreptul de a lua anumite decizii. Deconcentrarea exclude existența personalității juridice.

Ca organe de descentralizare administrativă putem întâlni *regiunea, județul, comuna, satul*. Ca organe de deconcentrare întâlnim *inspectoratele regionale, directoratele regionale, serviciile regionale, zonele regionale*, etc.

Raportul dintre guvern și organele descentralizate nu este precizat de Constituție; el este înscris în legile pentru organizarea administrației locale. Noțiunea descentralizării administrative nu este o noțiune cu un conținut precis. Descentralizarea este mai largă, mergând până la autonomie, atunci când controlul și tutela guvernului sunt mai puțin simțite; dimpotrivă când acest control este excesiv, descentralizarea rămâne numai o simplă formulă, fără să aibă un conținut real.

În sitsemul nostru constituțional întâlnim ca organe de descentralizare administrativă *județul și comuna*. Acest lucru rezultă din art. 4, 41 și 108 al Constituției noastre. Principiul descentralizării administrative este înscris în art. 41 și 108.

În adevăr, art. 41 declară că „interesele exclusiv județene

47) Interesul local este în acelaș timp și interes general. Dar aici este vorba nu de despărțirea interesului local de cel general, ci numai de a stabili care sunt materiile în care interesul local este precumpănitor. Legea pentru organizarea administrației locale din 1929, arată cari sunt materiile de interes local.

sau comunale se regulează de către consiliile județene sau comunale după principiile așezate prin Constituțiune și prin legi speciale”. Iar art. 108 vine să repete acest principiu „Instituțiile județene și comunale sunt regulate de legi”. El mai adaugă apoi două principii noi : „Aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrativă.

„Membrii consiliilor județene și consiilor comunale sunt aleși de către cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorității, după formele prevăzute de lege. La aceștia se vor putea adăuga prin lege și membri de drept și membri cooptați. Intre membrii cooptați pot fi și femei majore”.

Principiile privitoare la descentralizare sunt înscrise în aceste două articole. Legiuitorul nostru constituant a crezut că face o mare inovație atunci când a spus că organizarea comunei și județului se vor face pe bază de descentralizare administrativă, fără să fi adus vre-o precizare în acest sens.

Dar aceste texte au dat naștere în practică la o interesantă discuție „acea de a ști dacă se pot stabili și alte organe de descentralizare administrativă, spre exemplu regiunea sau *asociația generală județeană*, înființată de legea pentru organizarea administrației locale din 1929.

S'a susținut la noi, între alții și de Consiliul Legislativ <sup>49)</sup>,

49) Vezi avizul Consiliului Legislativ No. 81 din 1 Iulie 1929 în *Codul administrativ adnotat*, de P. Negulescu, R. Boilă și G. Alexianu, p. 207. Iată considerațiile privitoare la neconstituționalitatea regiunii :

„Prin dispozițiunile art. 300 și următorii din proiect se legitimează o descentralizare a serviciilor centrale ale ministerelor, prin aceia că se creiază șapte directorate ministeriale în cele șapte orașe principale ale țării, directorate asupra cărora se descarcă o parte din atribuțiunile ministerelor, fără a li se determina vreo circumscripție;

„Că alături de aceste organe ale puterii centrale, se creiază o instituție nouă : *asociațiunea județeană generală*, formată prin asocierea mai multor județe;

„Că aceste asociațiuni sunt prevăzute cu următoarele organe administrative, un consiliu al asociației, cu o delegație a consiliului asociației și un președinte al delegației (art. 315, al. 2).

„Că din textele proiectului se vede că organele administrative ale asociației generale de județe vor executa următoarele atribuțiuni :

a) Toate atribuțiunile consiliilor județene prevăzute de art. 230 din proiect, întrucât privesc interesele comune (art. 324).

b) Încheie împrumuturi în numele județelor asociate (art. 326, alin. 8);

că înființarea regiunii sau a asociației județene este neconstituțională pentru următoarele considerații :

a) Constituția, în art. 4, 41 și 108 nu permite decât înființarea județului și a comunei; nu vorbește de regiune.

b) Art. 110 din Constituție declară că impozite se pot crea numai în folosul Statului, județelor, comunelor și instituțiilor publice care îndeplinesc servicii de Stat.

c) Intocmesc regulamente pentru alcătuirea bugetelor și ținerea contabilității satelor (art. 518);

d) Exerciță supravegherea și control asupra întregi administrații locale din circumscripția asociației (art. 313 și 377, alin. 3);

e) Exerciță tutela asupra administrației județelor și municipiilor (art. 341), putând pronunță nulitatea incheierilor consiliilor județene și municipale (art. 361);

f) Se pronunță asupra legalității alegerilor județene și municipale (art. 421 și 422) etc.: etc.

„Că, în afară de aceste atribuții membrii consiliului asociației județene sunt obligați a depune jurământ ca și membrii consiliilor județene (art. 320);

„Că din cele expuse rezultă că asociațiunea de județe are aceiaș organizație ca și județul, căruia îi este suprapusă;

„Că mai mult, prin atribuțiile ce are, asociațiunea anihilează aproape în tot județul, care este obligat să verse anual pentru întreținerea asociației jumătate din cotele adiționale și dacă aceste cote nu vor fi suficiente, se vor înființa noi cote adiționale suplimentare și extraordinare; că în afară de aceasta, județele vor trebui să achite și împrumuturile contractate de asociație (art. 446, 447 și 449).

„Având în vedere că prin acordarea acestor atribuțiuni și drepturi se vede că noua instituție a asociației județene nu constituie o simplă asociație cu caracter economic sau cultural ci din contră, sub această denumire, se creiază un organ care are toate caracterele unei persoane juridico-teritoriale, administrative, suprapusă județelor și comunelor, cu puteri proprii, ca un organ tutelar al lor;

„Că dacă se are în vedere și faptul că funcționarea acestor unități politico-teritoriale e în directă legătură cu sistemul de desconcentrare al departamentelor ministeriale, expus mai sus, apare evident că această asociație nu este altceva decât tot regiunea, așa cum eră prevăzută în ante-proiectul ce a fost dat publicității;

„Având în vedere că după dispozițiile art. 4, 41 și 110 din Constituție, texte care determină în principiu structura administrativă a țării, se vede că legea fundamentală nu autoriză, pe lângă Stat, creierea altor organe cu caracter politico-teritorial, decât județul și comuna.

„Că din acest punct de vedere, dispozițiunile din proiect cari, sub denumirea de asociațiune județeană generală, creiază o persoană politico-teritorială alta decât județul și comuna, e neconstituțională și, ca atare consiliul crede că trebuie scoasă din proiect”.



Trebue să observăm dela început că nu există un text care să prohibească în mod expres crearea de regiuni administrative; că practica administrativă la noi cunoaște existența regiunilor de deconcentrare, care sunt simple *circumscripțiuni teritoriale*; că, însfârșit, necesitățile administrative pot impune crearea oricăror unități administrative, dacă nu sunt oprite de Constituție, deoarece rațiunea existenței acestor unități nu poate fi alta decât interesul unei mai bune administrațiuni. Ele nu pot nicidecum urmări scopuri politice; dacă ar exista tendințe politice de *regionalism*, acestea n'ar putea fi împiedicate prin oprirea de a se crea regiuni administrative; tot astfel dacă regiunile administrative ar da dovadă de regionalism, nu prin desființarea lor ar dispărea regionalismul.

Și apoi, *regionalismul* nu este un rău; acolo unde a fost practicat, el a dat rezultate excelente. Regionalismul a stârnit emulație între diferitele regiuni ale unei țări, a creiat dialecte, a stabilit porturi specifice, a creiat particularități de viață locală, cari fac farmecul și vigoarea popoarelor. Regionalismului italian și german, se datorește unitatea Statului și propășirea atât de rapidă a ideii de unitate națională<sup>50</sup>).

50. Iată cum înfățișă această problemă d. C. Argetoianu fost ministru de interne și autorul celui dintâi proiect de descentralizare administrativă din 1921, într-o conferință ținută la 31 Ian. 1926 la *Institutul de științe administrative* (*Revista de drept public*, An. I, p. 16):

„Și atunci să ne punem întrebarea: Este regionalismul periculos pentru unitatea noastră națională? Ei bine, când e vorba să se dea un răspuns la o asemenea chestiune eu cred că cea mai bună metodă este să ne adresăm Istoriei și să vedem care a fost acțiunea regionalismului asupra unității naționale a acestor popoare.

„Să examinăm pe rând care a fost acțiunea regionalismului asupra înfăptuirii unităților naționale într-o vreme când acele unități nu existau încă, ci erau numai pe cale de înfăptuire și care a fost acțiunea aceluiaș regionalism după ce unitatea națională a fost realizată.

E foarte curios de constatat că țările din Europa cari au dus cea mai aprigă luptă pentru unitatea lor națională sunt tocmai țările cari au avut cel mai puternic regionalism: Italia și Germania. Toată istoria veacului al XIX-lea, toate răsboaiele mari din acel secol au fost provocate numai de lupta dusă de acele două națiuni pentru a-și obține unitatea lor.

Regionalismul Italian este poate tipul regionalismului dus la exces. Aci nu e vorba numai de obiceiuri, de năzuințe, de credințe, regionalismul Italian merge până și la diferențieri adânci de limbă. În Italia se vorbesc dialecte după

Regionalismul a apărut și în Franța, prin manifestațiuni de o vigoare impresionantă. Astfel în 1902, Congresul radical ținut la Lyon și la care a luat parte un foarte mare număr de deputați, a adoptat cu unanimitate o interesantă rezoluție privitoare la descentralizare<sup>51</sup>). Se observă deasemeni de câtă va

provincii, dialecte cari nu înfățișază numai vorbirea poporului dintr'o provincie alături de limba națională a țării, ci dialecte cari sunt adevărate limbi cu o întreagă literatură.

Și astăzi există în Italia o literatură romanescă, cum i se zice dialectului provinciei Romane, o literatură Venețiană, una Siciliană, una Napolitană și așa mai departe. Există un teatru regionalist, teatru nu numai cu autorii lui și cu o literatură dramatică foarte bogată și interesantă, dar chiar cu trupe de actori remarcabili;

„Aceste trupe siciliene, venețiene, napolitane, care nu joacă numai în provincia lor, ci perindă întreaga Italie, dau reprezentații în dialect cu cel mai mare succes. Acest regionalism Italian n'a împiedecat însă toate aceste State să se unească și să facă Italia unitară de astăzi, care s'a putut ridica în 1915 ca un singur om, împotriva vrășmașului din afară. Și cu tot acest regionalism, Italianii au făcut față și vrășmașului interior și știți foarte bine că la un moment dat psihoza fascismului, cu toate deosebirile regionaliste s'a întins dintr'o dată dela un capăt al Italiei la celălalt. Poate cineva să spună că regionalismul a fost vrășmașul alcătuirii unității Italiei? Cred că acei cari sunt în curent cu evenimentele istorice, pot să-și dea seama că dimpotrivă numai inițiativele convergente, pornite deodată, din toate centrele de animare, răslețite pe tot teritoriul Italiei, au fost în stare să ducă la o unitate atât de greu de desăvârșit. Dacă n'ar fi existat toate acele focare particulare în care pe lângă lumina artelor și literaturii, ardea și flacăra simțului național, unitatea Italiei nu s'ar fi putut făuri, căci în acele focare se roșia fierul ce urma să fie pus pe nicovală.

„Regionalism găsim și în Germania. Și în Germania până la 1870 existau State deosebite. Regionalismul german este nu numai de natură politică, dar și de natură economică, de oarece cu totul altele sunt interesele industrișilor și comercianților din câmpiile dela nordul țării și altele interesele agricultorilor și proprietarilor de păduri din părțile centrale și sudice. În Germania mai sunt și deosebiri de religie: sunt catolici și sunt protestanți și cu toate acestea regionalismul german n'a fost nici el, nici o dată, o piedecă pentru unitatea națională. Nu numai că n'a fost o piedecă, dar mulțumită multiplexelor centre de animație pan-germană, s'a putut plămădi aluatul unități și prepară opera pe care a putut-o apoi desăvârși Bismark și armatele prusiene”.

51) „Considerând că poporul francez este cel mai administrat din toate popoarele și că dânsul întretine cu mari cheltueli o armată de funcționari din care s'ar putea suprima fără nici un neajuns un mare număr considerând că inițiativele locale și individuale sunt înăbușite prin despotismul birocratic al unei administrații prea centralizatoare; considerând că această centralizare excesivă este absolut contrară naturii însăși a regimului republican; că ea constituie un

vreme în Franța o grupare a deputaților după interese regionale, independent de credințe politice. Astfel avem gruparea deputaților interesându-se de chestiunile privitoare la zahăr, podgorii, agricultură, etc. <sup>52</sup>).

Regionalismul își câștigă azi din ce în ce mai mult o sferă mai mare de aplicație. Pornit din Anglia, țara sa de origină, el a trecut azi la toate popoarele din Europa, devenind, în constituțiile moderne, create după războiu, o normă esențială pentru organizarea Statelor.

Regionalismul nu poate deveni periculos decât atunci când de noțiunea sa este legată ideea de *separatism*, care are ca tendință desagregarea Statului. Dar în momentul când o astfel de tendință politică s'ar face simțită, ideea de regionalism ar dispărea; căci regionalismul nu se bazează pe ideea de destrămarea Statului, ci dimpotrivă, el este un mijloc care are menirea să asigure Statului o forță unitară și permanentă. Căci rolul Statului modern trebuie conceput azi ca un instrument de directivă, menit să asigure unitatea națională a organismelor locale <sup>53</sup>).

pericol permanent pentru Republică, permițând îndrăznelii unui aventurier oarecare să pună mâna pe Franța; punând mâna pe Paris, Congresul cere descentralizarea serviciilor publice, o organizare nouă a Franței din punct de vedere administrativ, organizare amplificată care ar da o mai mare putere adunărilor comunale și județene, lăsându-le discuția și gestiunea intereselor locale uzurpate de Stat; într'un cuvânt, Congresul cere aplicarea acestei formule: „Statului, interesele naționale; județelor, interesele regionale și județene, și comunelor, interesele comunale”.

52) Regionalismul la noi, dă de o bucată de vreme rezultate foarte fericite pentru cei care-l practică. Astfel, e suficient ca deputații unei provincii, imediat ce se aleg în parlament, să se constituie în grup al provinciei respective pentru a pretinde și impune crearea de ministere regionale, al Basarabiei sau Ardealului, care să fie incredințat șefilor grupărilor; mai mult, ei pretind și reușesc să introducă în guvernul central reprezentanți ai acestor grupări, nu în virtutea meritelor sau capacității lor, ci numai prin simplul fapt că sunt membrii ai blocului ardelean sau basarabean. Gruparea aceasta ia la noi un crăcter cu totul diferit de ceea din Franța. Ea nu se face pe interese economice, indiferent de concepțiile politice, ci se face numai din rațiuni politice, indiferent de interese economice. Acest regionalism, din fericire, nu reprezintă o idee politică, ci un simplu mijloc de a ajunge la conducerea treburilor Statului.

53) Iată cum caracterizează Dupont-White rolul Statului modern: „Statul este autoritatea existând nu pentru dânsul, ci prin și pentru societate; nu un titlu de proprietate, paternitate, sacerdoțiu, ci cu titlu de magistratură; nu cu un drept

Regionalismul nu este deci o idee care să fie incompatibilă cu spiritul Constituției noastre sau cu modul de organizare al Statului nostru. Dimpotrivă, descentralizarea administrativă, care implică în mod firesc regionalism, este adoptată de Constituția noastră drept bază a organizării administrative. Principiile nu se opun deci la crearea regimurilor administrative, ci dimpotrivă, militează în favoarea lor.

Textele Constituționale nu sunt nici ele potrivnice creerii regiunilor administrative. În adevăr, în prim rând nu avem un text care să prohibească crearea regiunilor; dimpotrivă, din moment ce Constituția a proclamat principiul descentralizării administrative, ea implicit a admis crearea organismelor locale pe care le va găsi necesare legea ordinară.

Dar redactarea art. 4, 41, 108 și 110 din Constituție par să arate, la prima lectură, că legiuitorul Constituant nu s'ar fi gândit să permită decât înființarea județelor și comunelor; că el a tăcut în ceiace privește înființarea regiunii, preferind să nu discute chestiunea în Constituție. Din moment ce principiile nu se opun la crearea regiunii, interpretarea textelor nu poate fi făcută decât la lumina acestor principii; că intențiunea legiuitorului constituant ar fi fost alta e greu de afirmat, deoarece ea nu transpiră din nici o lucrare preparatorie<sup>54</sup>).

absolut și orientat asupra sufletelor, corpurilor și bunurilor, ci cu limitările legii morale al cărui interpret este, cu o delegație a tuturor, expresă sau tacită, cu o misiune de ordine și de bine public. Esența Statului este de a fi puterea rațiunii exprimate de lege și nu aceia a omului pervertit de fantezie. Caracterul său eminent este de a proceda după vederi generale și prin măsuri regulamentare, în locul capriciilor impuse de un stăpân pentru fiecare caz și pentru fiecare persoană. Avantajul său este de a înlocui puteri private, imediate, arbitrare, prin puteri publice, îndepărtate, regulate”.

54) Reproducem aici opinia separată făcută la Consiliul Legislativ în 1931 de dd. prof. Paul Negulescu, G. Alexianu și I. V. Gruia, privitor la constituționalitatea regiunii :

I' „Asociațiunile generale județene. — Proiectul de lege creiază asociațiunea județeană generală ca diviziune administrativă, reproducând, în realitate, principiile legii administrațiunii locale din 1929. În cadrul de administrație și inspecție locală — Directoratele Ministeriale — județele se pot grupa, pe termen limitat, într'o asociațiune generală, în scopul executării, creerii și întreținerii lucrărilor și instituțiunilor sanitare, economice, culturale și de lucrări publice, în cadrul competenței județelor, privind însă chestiuni și interese comune, pentru

431. — **Principiile legilor de organizare administrativă.** —

În momentul în care România se unește cu țările surori, organizarea administrativă a țării se găsește condusă de o diversitate de legi administrative, care fuseseră în vigoare în acele provincii până la data unirii și cari vor continua să supraviețuiască, până la data când urma să vină o lege de unificare a organizării administrative. S'a făcut, după noi, o mare greșală că în momentul unirii și prin chiar acest fapt, nu s'au unificat prin

care mijloacele județelor sunt insuficiente și care impun o acțiune unitară și coordonată.

„Ele au o personalitate juridică. Actualul proiect reproduce, fără modificări, principiile cuprinse în legea administrațiunii locale din 1929, în ceea ce privește organizarea și funcționarea acestor asociațiuni generale județene și din acest punct de vedere, credem că, întru cât legea există, prin faptul nemodificării textelor, este inutil a se da aviz asupra valorii constituționale a instituțiunii menținute. Cu toate acestea și întrucât majoritatea examinează din nou, meritul acestei instituțiuni, față de Constituțiune, vom examina și noi, această problemă.

„Sunt aceste diviziuni constituționale? Noi, credem că din examinarea textelor, care regulează funcționarea acestor asociațiuni, se poate vedea că prin creerea lor, nu se violează nici litera, nici spiritul Constituției.

„Intr'adevăr: 1) Județele din cuprinsul unui Directorat Ministerial, hotărâsc asocierea lor, *prin votul Consiliilor județene respective*.

Obligațiunea constituirii asociațiunii generale județene nu rezultă în mod direct, din lege; hotărârea înființării lor este un rezultat direct al deliberațiunii consiliilor județene respective.

2) „Hotărârea înființării ei este luată de majoritatea județelor din resortul unui directorat ministerial; celelalte județe cari au respins sau nu s'au pronunțat asupra înființării asociațiunii județene, sunt obligate să se asocieze în condițiunile legii și actului constitutiv. Deci înființarea asociațiunilor generale județene are un caracter facultativ, la libera hotărâre a organelor locale.

3) „Orice modificare a actului constitutiv, alcătuit în condițiunile legii, trebuie să fie acceptată de majoritatea județelor din resortul directoratului ministerial.

4) „Consiliul asociațiunii generale județene, ca organ deliberativ, printre alte atribuțiuni, are și aceea de a repartiza, între județe, contribuțiunile trebuitoare asociațiunii. În ceea ce privește înființarea contribuțiunilor pentru lucrările de utilitate comună a județelor asociate, după legea din 1929, va hotărî Consiliul Județean.

„În rezumat, asociațiunea generală județeană după legea din 1929, ale cărei principii sunt reproduse în proiectul supus deliberării Consiliului, nu exercită drepturi de putere publică, acte de comandament cu caracter juridic, cari ar fi interzise în textele Constituției.

„Prin avizul Nr. 81 din 7 Iulie 1929, Consiliul Legislativ opina că dis-

extindere legile cari organizau suveranitatea vechiului regat în tot cuprinsul țării, urmând ca opera de unificare să se facă pe îndelete, după studii și documentări serioase. Ideia de unitate națională era grav atinsă prin păstrarea în interiorul aceluiaș stat a unor reguli de organizare administrativă diferite. Dar, dacă s'a procedat astfel, faptul se explică numai prin considerația că oamenii noștri politici au fost convinși că legile de organizare din provinciile care se uneau ca și celelalte legi în vigoare acolo, erau superioare legilor din vechiul regat. Ar fi fost deci să se

pozițiunile proiectului, care, a devenit, în urmă, legea din 1929, prin care se înființează asociațiunea generală județeană, calcă, vădit, principiile Constituției din 1932. Opiniunea Consiliului se întemeia pe considerațiunea că proiectul de lege acorda atribuțiuni rezervate prin Constituție, comunei și județului. Se susține că asociațiunea generală județeană este o persoană juridică teritorială, administrativă, suprapusă județului, cu puteri proprii și cu atribuțiuni tutelare asupra actelor și deliberațiunilor organelor județene; că, după dispozițiunile art. 4, 41 și 110 din Constituție, nu se pot crea alte organe administrative teritoriale, decât comuna și județul; că dreptul de a încheia împrumuturi în numele județelor asociate, de a întocmi regulamente, de a exercita supravegherea și controlul asupra întregii administrațiuni locale etc., învederează caracterul de neconstituționalitate al acestei instituțiuni.

Este de remarcat, mai întâi, că legea, spre deosebire de textul proiectului asupra căruia și-a dat acest aviz Cons. Legis., a înlăturat multe din dispozițiunile criticate sub acest raport.

„Suntem de părere că așa cum este organizată prin actualul proiect, asociațiunea generală are un caracter constituțional, pentru următoarele considerațiuni.

1) „Constituția de la 1866 stabilea că teritoriul Statului din punct de vedere administrativ este împărțit în județe, județele în plăși și plășile în comune; aceste diviziuni și subdiviziuni nu puteau fi schimbate sau rectificate de cât prin lege, iar art. 62 din Constituția de la 1866 enumera județele determinându-le ca circumscripțiuni electorale, cu bază constituțională. Constituția de la 1923 diferă, în ceiace privește diviziunea administrativă a teritoriului Statului, stabilind principiul că teritoriul României, din punct de vedere administrativ, se împarte în județe și județele în comune, adăogând că numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă. Legiuitorul constituant a admis deci și alte diviziuni administrative în afară de județe și comune, care au un caracter constituțional. Legiuitorul ordinar este obligat să organizeze viața administrativă a țării pe temeiul acestei împărțiri administrative, fără însă să fie împiedicat de a crea și alte circumscripțiuni administrative. Legiuitorul constituant a fixat un număr minim de diviziuni administrative teritoriale, iar rațiunea acestui principiu o găsim în textul art. 108 al Constituției care așează la baza legilor de organizare administrativă locală, principiul descentralizării administrative.

facă o operă de regres, abrogându-se legile locale și întinzându-se pur și simplu legile din vechiul regat. S'a socotit că este necesar să se păstreze în vigoare diferitele legi locale până la data — foarte apropiată, după socotința oamenilor de atunci — când se vor putea întocmi legi noi, cari să conțină principiile moderne de organizare administrativă, principii socotite în vigoare în teritoriile alipite.

Această credință greșită în inferioritatea legilor din vechiul regat nu este un fenomen singular, ci constituie unul din defectele poporului nostru: lipsa de încredere în forțele și în valoarea acestui neam. Din această cauză, tot ceia ce este în țară la noi nu este bun; tot ceia ce vine din străinătate, sau poartă

„Viața administrativă centralizatoare este aceea în care puterea de decizie este uniformă, plecând în întregime de la centru.

„Viața descentralizatoare presupune organe administrative locale, electivă, deținând puterea de decizie în privința intereselor locale.

„Legiuitorul constituant s'a gândit că descentralizarea administrativă nu poate rezulta pentru localități decât prin fixarea unui număr minim de diviziuni administrative teritoriale.

2) „Impărțirea țării în 7—8 diviziuni administrative teritoriale numite județe, de pildă, ar fi constituțională deoarece județul nu are o întindere determinată prin Constituție, iar legiuitorul ordinar poate să formeze județe cât de mari; la rândul lor județele ar putea fi împărțite în plăși corespunzătoare întinderii actualelor județe, iar plășile ar putea fi subîmpărțite în sectoare, corespunzătoare actualelor plăși; pentru ca aceste subdiviziuni, chiar dotate cu personalitate juridică să aibă un caracter de constituționalitate, ar trebui să nu aibă drepturi de putere publică, interzise prin texte precise din Constituție. Schimbarea terminologiei, păstrându-se conținutul atribuțiilor, nu ridică caracterul de constituționalitate unor asemenea împărțiri administrative.

3) „Asociațiunea generală județeană, după legea din 1929, este o persoană juridică politico-teritorială, aceasta înseamnă că este o persoană juridico-teritorială care, pe lângă patrimoniu, are și dreptul de a comanda cu consecința lui, care este dreptul de a constrânge asupra locuitorilor ei. Prin dreptul de comandament se înțelege dreptul de a stabili, în cadrul legilor, impozitele necesare, dreptul de regulamentare, dreptul de numire în funcțiuni publice, etc., ceea ce înseamnă în lumina acestor considerațiuni, că textele art. 4, 41 și 110 din Constituție nu opresc crearea pe lângă Stat a altor persoane juridice politico-teritoriale, decât județul și comuna, ci numai a persoanelor juridice politico-teritoriale, care au dreptul de impunere.

„Proiectul de față intitulat reproduce textele legii din 1929, în care nu se dă în competența asociațiunii județene generale, de cât dreptul de a repartiza între județe contribuțiunile necesare pentru administrarea asociațiunii a căror fixare aparține județelor respective.

numai eticheta străinătății, este considerat superior, este acceptat, fără discuție, de toată lumea, ca bun. Ca o consecință a acestui fenomen observăm că la noi, pentruca un produs național să poată reuși, este obligat să recurgă la titluri și reclamă în limbă străină, pentru a face să se creadă că este un produs străin.

Din această particularitate bolnăvicioasă am păstrat în vigoare nu numai legile locale de organizare, ci și legile civile, trăind până azi, după atâția ani dela unire, într'o revoltătoare diversitate de legislație.

În domeniul organizării administrative, necesitatea unificării, tot așa de superioară ca și în celelalte domenii, a impus legiuitorului nostru să întocmească legile unificatoare.

Cel dintâi proiect de unificare a organizării administrative este proiectul Argetoianu din 1921, care n'a putut să devină lege. Proiectul acesta a servit în bună parte pentru inspirarea legii din 14 Iunie 1925<sup>55)</sup>, pentru unificarea administrativă.

Legea administrativă din 1925 organizează două realități ale vieții noastre locale, *județul* și *comuna*. Între aceste două organisme, ea institue plasa, ca circumscripție de control.

Organele deliberante ale autorităților locale sunt desemnate prin alegere de toți alegătorii comunali, cu vot universal, egal, secret, obligator, prin scrutin de listă și cu reprezentarea minorității, potrivit normelor înscrise în Constituția votată în 1923.

Alături de consilierii aleși întâlnim și consilieri de drept, care-și dețin această calitate din faptul că exercită anumite funcții publice în Stat (reprezentanți ai învățământului primar, secundar, profesional, reprezentanți ai cultului, ai Ministerului

„In cap. VI al proiectului de față (art. 220, 222 și 223) se dă în competența asociațiunilor județene dreptul de a înființa taxe, care n'au un caracter facultativ, ci obligatoriu. Aceste atribuțiuni trebuiesc ridicate din competența asociațiunilor generale județene ca să se coordoneze principiile proiectului cu textul art. 111 din Constituție. De altminterea pare că este o eroare întâmplătoare în art. 220, 222 și 223 din proiect, deoarece art. 241 alin. 4 din acelaș proiect, dă numai în competența consiliilor comunale și județene puterea de deciziune asupra necesității înființării textelor obligatorii.

„Cu aceste observațiuni, și în temeiul acestor considerațiuni suntem de părere că legiuitorul ordinar nu va nesocoti principiile pactului nostru fundamental“.

55) Hamangiu, *Codul General*, vol. XI-XII, p. 338.



Sănătății publice și ocrotirilor Sociale, etc.). Prezența consilierilor de drept se justifică prin competența lor tehnică pe care sunt chemați s'o aducă în Consiliu și prin faptul că sunt elementul de permanență. Consilierii aleși sunt reprezentanții curentelor sociale cari vin să imprime în continuu directive și viață nouă elementului permanent din consiliu. Din această cauză legiuitorul a avut grijă să declare în art. 22 al. ult. că numărul membrilor aleși va întrece numărul consilierilor de drept împreună cu cei cooptați. Pentru consiliile comunale legea prevede posibilitatea de a se coopta de către consilierii aleși și de drept un număr de consilieri femei, în raport cu populațiunea comunei.

Principiile cari au stat la baza acestei legi n'au putut satisface pe toată lumea. Cea mai puternică critică care s'a adus legii, a fost, că deși vorbea în expunerea de motive și în toate actele preparatorii de descentralizare, în schimb însă, textele respective consacrau un regim centralizator, mult mai excesiv chiar decât în legea din 31 Iulie 1894. Tutela administrativă erà prea excesivă; nu erà act aproape care să nu fie supus tutelei; ele sunt înșirate în art. 110, 117, 233, 240, 241, 267. Tutela aceasta erà quasi-arbitrară; uneori se luă și avizul consiliului superior administrativ, dar acest aviz nu constituia o garanție destul de serioasă pentru administrați. Deasemeni, dizolvarea consiliilor se făcea extrem de ușor, prin înțepretarea largă dată de justiție art. 273—276 din lege.

Numărul prea mare al consilierilor de drept, cari întrecea uneori pe acel al consilierilor aleși, transformând organele de cinare în care să nu aibă libertate de acțiune, să fie supuse constituit de asemeni un serios motiv de critică. Astfel, prof. Paul Negulescu, ocupându-se de această problemă în Tratatul său de drept administrativ, ed. III din 1925, la pag. 574 a vol. I, declară:

„Prin urmare autoritatea comunală este cu totul la discreția puterii centrale. In asemenea condițiuni este ușor de înțeles că elementele de valoare nu vor vroi să primească o însărcinare în care să nu aibă libertate de acțiune, să fie supuse controlului unor persoane, de cele mai multe ori necompetente.

„In adevăr, pe lângă faptul că primarul poate fi revocat sau suspendat, activitatea sa e limitată printr'o tutelă excesivă, el neavând nici măcar dreptul să închirieze un imobil al comunei după ce a ținut licitațiune, nu poate să vândă sau să schimbe un imobil al comunei. Și aprobarea trebuie să o ceară prefectului,

afară de municipii, care o cere Ministerului. Ori, se poate admite ca întreaga populație a orașului să admită un schimb avantajos, dar dacă un prefect nedestoinic se opune, schimbul nu se admite”.

Aceste critici l-au determinat pe legiuitorul din 1929 să întocmească o nouă lege de organizare a administrației locale, care să realizeze, în cea mai largă măsură posibilă, ideea de descentralizare administrativă.

Pornind dela această concepție, legiuitorul din 1929, a căutat, teoretic, să stabilească următoarele realizări :

a) „Orice centru natural de populație, așa cum a fost creat spontan în cursul vremurilor, constituie o unitate administrativă. Dar organizația lui variază: când aceasta e o organizație *comunala* completă, când ea este o organizație *sătească*, mai mult sau mai puțin rudimentară, iar insuficiențele ei sunt supleate printr’o asociație legală, cu centre analoage de populație”<sup>56</sup>);

56) Iată cum este înfățișată în expunerea de motive această organizare:

„Satele, centre naturale de populație, așa cum s’au născut în cursul vremii, sunt tocmai acele „adunări de cetățeni”, cum s’a exprimat raportorul legii din 1925 în Senat, pe care legiuitorul „nu le creează”, ci numai le poate „consacra”.

„In mod natural proiectul împarte satele, după numărul populației lor, în două categorii: sate mici, cu o populație până la 600 de suflete și sate mari cu o populație care trece peste acest număr de locuitori.

„Satele mici, evident, au resurse prea reduse pentru ca să poată avea o organizație prea complicată.

„Locuitorii fiecărui sat vor avea dreptul chiar să hotărască dacă au nevoie de alegerea unui organ deliberativ în formă de consiliu sătesc, sau rolul acestui organ îl va îndeplini o simplă adunare a capilor de familie care se întrunește, fără multe formalități, spre a se sfătui asupra nevoilor obștei sătești.

„In cazul acesta din urmă primarul este ales iarăși, fără multe forme, în adunarea sătească, ca și încasatorul satului pe termen de doi ani.

„Intrucât funcțiunile ce au de îndeplinit acești dregători ai satului au un caracter mai mult onorific, — de altfel asemenea structură patriarhală le va cere și foarte puțină muncă — aparatul acesta este și foarte puțin costisitor.

„Tot așa adunarea sătească alege pe doi delegați cari să ajute pe primar în funcțiunile sale, numește — dacă este nevoie și are mijloace pe secretarul satului, pe străjeri și alți slujbași.

„Deși atribuțiunile organelor administrative sătești, după natura lor, sunt aceleași ca și ale administrațiunii comunale, ele nu pot fi și nu vor fi îndeplinite decât în măsura mijloacelor disponibile, căzând asupra administrațiunii comunale toate sarcinile pe care satul nu le poate satisface singur.

„Dar existența acestei organizațiuni este totuși necesară, oricât de mici ar fi mijloacele satului. In afară de rolul educativ al vieții cetățenești în

b) Deasupra acestui centru natural de populație, *satul*, se ridicau o serie de instituții de autonomie locală, în ordinea ierarhică următoare :

1. Comuna rurală și comuna urbană.
2. Municipiul și județul.
3. Regiunea (directoratul) ;

c) Tutela administrativă, care eră destul de excesivă, eră dată în căderea organelor de autonomie locală ;

d) Se înființau instane jurisdicționale administrative — comitetele locale și central de revizuire, — menite să cenzureze ilegalitatea administrativă.

Criticele cari s'au adus acestei legi au fost extrem de interesante și foarte întemeiate. Astfel, s'a obiectat că această lege :

a) A creat 4 organe de administrație locală — satul, comuna, județul și regiunea sau asociațiunea generală a județelor,

sine, organizația sătească, în forma ei primitivă, va servi pentru a indica administrației comunale cari sunt nevoile mai însemnate ale vieții obștești.

„Proiectul de lege prevede însă și pentru satele mici facultatea de a alege un consiliu sătesc a cărui alegere este obligatorie pentru satele mari.

„Nu voiu insista asupra organizării satelor în care funcționează un consiliu ales, ca și asupra organizării comunelor constituite dintr'un singur sat.

„Normele de organizare pentru acestea sunt simple și ușor pot fi sezi sate: un consiliu ales ca organ deliberativ, un primar ca organ executiv, o delegațiune care ajută pe primar, înlocuește consiliul în răstimpul dintre sesiuni și are și anumite atribuțiuni proprii.

„Mă voiu opri numai puține momente asupra comunelor rurale constituite din mai multe sate.

„Comuna rurală din această categorie are o structură deosebită în care se stabilește cea mai intimă legătură între organizația ei și organizația sătească.

„Membrii aleși ai consiliului acestor comune isvorăsc, mai întâiu dintr'un sufragiu care prin sine însuși asigură reprezentarea cât mai adecuată a satelor grupate în comune.

„In al doilea rând, atât din consiliu, cât și din delegația consiliului, fac parte obligator și reprezentanții direcți ai satelor (primari sătești sau înlocuitorii lor).

„In sfârșit primarul comunal, fiind ales aici, — prin deosebire de primarii sătești și primarii comunelor constituite dintr'un singur sat, cari sunt aleși prin votul obștesc sau direct de adunarea capilor de familie — de consiliu, el are ca prim-ajutor al său pe primarul sătesc al satului de reședință pentru întregul teritoriu al comunei și pe primarii celorlate sate ca ajutoare pentru chestiunile particulare cari privesc satul respectiv”.

reuşind să se aducă astfel o gravă încetineală activităţii administraţiunii ;

b) Creaţiunea acestor organe multiple a mai păcătuit şi prin faptul că legea le-a dat atribuţiuni foarte asemănătoare, cari mergeau până acolo încât se juxtapuneau. Astfel, prin art. 26, 35, 51, 55, 455 şi 456 din legea dela 1929, se stabilesc aceleaşi atribuţiuni pentru sate şi comune rurale şi din acest punct de vedere comuna rurală, pe lângă că-şi pierde raţiunea de a fi, constituia însă un adevărat ferment de nemulţumiri şi de veşnice conflicte cu satele cari o alcătuiau. Este suficient să spunem că această creaţiune administrativă nu s'a înfăptuit efectiv decât în câteva regiuni din Basarabia, că în Transilvania nu s'a pus de loc în aplicaţiune, iar în vechiul regat şi Bucovina, încercările făcute au dat rezultate atât de rele, încât chiar autorii legii din 1929 au propus în Parlament, prin proiectul modificator din 1931, desfiinţarea acestui conflict între sat şi comună, prin transformarea tuturor satelor în comune. Art. 3 din proiectul modificator din 1931, are următorul cuprins: „Comune sunt toate centrele naturale de populaţie cari îndeplinesc condiţiile prevăzute în legea de faţă pentru a constitui o unitate administrativă comunală”.

c) Tutela jurisdicţională creată de lege, cu posibilitatea de acţiune împotriva actului de tutelă a tuturor acelora cari ar avea lezat un simplu interes şi cu căile multiple de atac pe cari legea le-a prevăzut — două instanţe de fond (art. 323 şi 325) şi două instanţe de contencios administrativ (art. 364) provocă o încetineală inadmisibilă tocmai într'o materie care prin natura ei este urgentă şi de execuţie imediată <sup>57)</sup>.

57) Iată în ce termeni expresivi a fost recunoscut acest lucru de autorul expunerii de motive a proiectului modificator din 1931:

„Dar constituirea acestor organe, modul lor de funcţionare şi căile de atac ce erau deschise împotriva hotărârilor lor, n'au corespuns întru totul intenţiilor şi aşteptărilor legiuitorului. Textele legii din 1929 sunt în această privinţă neclare şi susceptibile de diferite interpretări. Dificultatea jurisprudenţială a crescut cu atât mai mult cu cât în art. 530 se prevedea că va trebui să vină o lege specială, care să reorganizeze contenciosul administrativ. În lipsa acestei legi, cu textele în vigoare, s'a ajuns la o dificultate inextricabilă aproape, dificultate datorită art. 364 din lege. În adevăr, acest text prevede că împotriva hotărârilor comitetelor locale de revizuire, atât părţile interesate cât şi organele

d) Legea din 1929 a creat organe paralele, prefectul ca organ de control și administratorul județului ca organ administrativ. Între acești doi au izbucnit puternice conflicte, cari au impus legiuitorului din 1931 ca, în proiectul depus, să reducă aproape total atribuțiunile prefectului administrativ, trecându-le prefectului politic ;

e) Construcțiunea legii privitoare la regiuni și la funcționarea lor, s'a dovedit mai mult teoretică și fără putință de a fi pusă în practică.

de supraveghere și control, au deschisă calea contenciosului administrativ. Dar calea contenciosului administrativ, atâta vreme cât dispozițiunile art. 530 nu-și găsiseră împlinirea, era aceea prevăzută de legea pentru contenciosul administrativ din 1925, adică Curtea de apel ca primă instanță și Curtea de casație ca instanță de recurs. În fața acestei situații o parte care-și urmărea un drept se vedea pusă într-o materie atât de delicată și unde rapiditatea este caracteristica esențială, în situațiunea de a parcurge o cale mult mai greoaie, mult mai lungă și mult mai costisitoare decât aceea anterioară legii din 1929, ceea ce echivala cu o adevărată denegare de dreptate. Scopul legiuitorului fusese pe deantregul înlăturat de acest text; de unde până acum partea avea o singură instanță de fond și una de casare, cu sistemul nou, partea trebuia să parcurgă două instanțe de fond, Comitetul local și Comitetul central de revizuire, sau delegația județeană și Comitetul local de revizuire, după care să pornească acțiunea d'a capo în fața Curței de apel, cu recurs la Casație, ca orice acțiune de contencios. Înalta Curte, secția III, având să interpreteze art. 364, prin două decizii consecutive, a respins ca inadmisibil recursul împotriva deciziunilor Comitetului central de revizuire, statuând astfel că există o singură cale de reformare împotriva acestora, acțiunea în contenciosul administrativ. Este adevărat că acum în urmă, Înalta Curte, secția III, având să judece din nou un recurs de natura aceasta a făcut divergență, dar nu este de sperat că va schimba această jurisprudență față de textele actuale ale legii administrației locale.

„Pe lângă această dificultate a unei căi extrem de lungi și de costisitoare pentru realizarea unui drept, mai intervenea încă o împrejurare de natură a scădea prestigiul noilor instituții create. Astfel în compunerea Comitetului central de revizuire intrau trei membri dela Curtea de casație, delegați ca președinți; acești membri, cu un rang atât de înalt, se vedeau expuși de a fi cenzurați în hotărârile pe cari le dedeau de magistrați inferiori lor în grad, de membrii Curților de apel, chemați să judece acțiunea în contencios. Era o situație care nu mai putea dăinui. Dar tot datorită textului neclar al legii și în special art. 343, o altă dificultate de interpretare a luat naștere, dificultate care dacă s'ar fi generalizat, ar fi făcut în scurtă vreme iluzorie funcționarea acestor organe de jurisdicție administrativă. În adevăr, ultimul alineat al art. 343 prevede că în afară de procedura de anulare, părțile au drept la daune, potrivit dreptului comun, și exercițiul acțiunii în contencios. S'a născut atunci întrebarea: poate să fie independentă acțiunea în contencios de acțiunea de anulare la organele pre-

Acestea sunt criticele cele mai importante aduse legii din 1929; pe lângă acestea mai trebuie adăugat faptul că toată partea privitoare la buget și finanțe comunale, eră foarte defectuos organizată și a trebuit să fie completamente modificată în proiectul din 1931.

Legea din 1929 se prezintă ca o adevărată utopie, dorind să

văzute în legea administrației locale? Dacă ea poate fi făcută concomitent sau posterior, sau dacă partea poate renunța la acțiunea în anulare, pentru a exercita numai acțiunea în contencios, deoarece aceasta era singura care valora ca definitivă. Din moment ce hotărârile comitetelor nu aveau nici o valoare pentru ele înșile, căci pentru a obține autoritatea de lucru judecat trebuia deferite instanțelor de contencios administrativ, în mintea părților cari erau obligate să parcurgă o cale atât de grea a încolțit ideea eludării spiritului legii; renunțau la calea de recurs înaintea organelor create prin legea administrației locale și foloseau numai posibilitatea de a se adresa direct contenciosului administrativ. Astfel, în fața Curții de apel din Iași, a venit următorul caz în judecată: Un particular atacase în fața instanțelor prevăzute de legea administrației locale un act al unei autorități administrative. El atacase în termen însă acest act și în fața Curții de apel ca instanță de contencios. Văzând că posibilitatea de realizare a dreptului său întârzie și că în cele din urmă el tot la contenciosul administrativ va trebui să sfârșească, lasă în părăsire acțiunea îndreptată la organele legii administrației locale.

Curtea de apel constatând că acțiunea în fața ei este introdusă mai târziu decât acțiunea dela comitet, îi respinge acțiunea ca inadmisibilă, pe baza principiului *electa una via*.

„Din examinarea acestei decizii rezultă că acțiunea în contencios este independentă de acțiunea la comitet, dar că din moment ce ai ales o cale, nu poți uza de altă cale înainte de a epuiza pe prima.

„Deși legea din 1929 a avut o scurtă experimentare, lanțul acestor dificultăți de interpretare ar putea fi încă prelungit. Astfel Curtea de apel, secția II, Cernăuți, având să judece acțiunea în contencios împotriva deciziei Comitetului central de revizuire, a făcut divergență. Curtea în majoritate a decis ca acțiunea îndreptată direct ei nu poate avea decât caracterul unui recurs, declinandu-și competența în favoarea Curții de casație, secția III; minoritatea a socotit însă că instanța este bine legată, dar că fiind vorba de o acțiune de contencios care se exercită în circumscripția Curții unde domiciliază reclamantul, a opinat că este locul să se decline competența în favoarea Curții de apel de Iași, deoarece circumscripțiile Curților de Apel nu corespund cu circumscripțiile Directoratelor ministeriale.

„Dificultățile acestea de natură atât de gravă erau suficiente pentru a face să se eludeze spiritul legii, să se zădărnicească intenția legiuitorului și să facă în fapt neaplicabile o serie de dispozițiuni care în fond erau foarte bune. Iată deci și din acest punct de vedere necesitatea imperioasă a modificării legii dela 1929”; (vezi Cas. III, 9 Iulie 1931 în Pand. Săpt., 1931, p. 571).

organizeze din punct de vedere administrativ toate centrele naturale de populație, să le doteze cu organe de administrație proprie, complexe și greoaie în funcționarea lor, să respecte ideea de legalitate, atât de exagerat, încât cel mai mic act al unui sat — prin deschiderea recursului popular — putea ajunge în judecata Inaltei Curți.

Această concepție teoretică, neținând seamă de realitățile vieții noastre administrative, de tradiția și posibilitățile de înfăptuire ale poporului nostru, a dat naștere, în practică, unei situații intolerabile, care se poate astfel caracteriza :

1. Inmulțirea organelor administrative și crearea de atribuții paralele a adus înmulțirea numărului funcționarilor, împovărând bugetele administrației locale, de așa natură încât rămăneau foarte puține sume pentru cheltueli de materiale.

Conflictul născut însă între aceste organe, care-și disputau atribuțiunile, dădea impresia unei lipse totale de autoritate a statului, situațiune foarte periculoasă din toate punctele de vedere.

2. Incredințarea tutelei administrative organelor de autonomie locală, constituie o adevărată decădere a statului din drepturile sale firești, o diminuare a autorității sale, care poate ajunge până la dezagregare.

3. Justiția administrativă, prin cele patru grade de jurisdicție instituite și prin posibilitatea de a fi sezizată pe calea recursului popular, în loc de a fi un ajutor, constituie o adevărată piedică în funcționarea administrației <sup>58)</sup>.

58) Reproducem aici considerentele Inaltei Curți din care rezultă caracterul de instanțe de recurs ierarhic al Comitetelor de revizuire așa cum au fost organizate prin legea din 1929:

„Considerând că Comitetele de Revizuire atât cele locale cât și Comitetul Central — prevăzute de art. 325 din legea administrațiunii locale dela 1929, nu pot fi socotite ca instanțe de contencios administrativ, ci ca organe administrative de control erarhic, făcând parte din puterea executivă și lucrând în sfera atribuțiunilor acestei Puteri, că dar actele ce emană dela ele, — ori care ar fi denumirea ce li se dă, — sunt acte administrative, iar nu hotărâri judecătorești susceptibile de recurs direct în Casațiune:

„Că a decide altfel, înseamnă a atribui legiuitorului din 1929 intențiunea de a fi voit să înființeze și să organizeze alături de organele judecătorești competente a judeca și anula actele administrative, alte organe sau autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ și depinzând de Puterea Execu-

4. Tutela asupra bugetului, exercitată în aceleași condițiuni, făcând ca viața financiară a organelor locale să fie complet paralizată, lucrând la întâmplare, fără buget aprobat. Aprobarea se putea da abia la sfârșitul exercițiului bugetar.

Aceste critici, recunoscute ca drepte de însuși legiuitorul din 1929, l-au determinat pe acesta să vină, la începutul anului 1931, cu un proiect modificator al legii din 1929. Modificările erau atât de esențiale încât vechea lege nu mai eră de recunoscut sub noua înfățișare. Dar proiectul acela n'a putut deveni lege<sup>59)</sup>.

tivă, ceea ce este inadmisibil față de dispozițiunea categorică a art. 107 alin. I și II din Constituție, care prevede că „autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ, în afară de organele sau instanțele judecătorești, special prevăzute de legea contenciosului administrativ, nu se pot înființa”.

„Că neputând atribui legiuitorului ordinar această intențiune, de a legifera împotriva principiilor formale din Constituțiune, dispozițiunea sa din art. 364 al legii de organizare administrativă, care prevede că hotărârile Comitetului Central de revizuire se pot ataca pe calea recursului în contencios, trebuie a fi interpretată la lumina acestor principii și în deplin acord cu ele;

„Că, prin consecință, atunci când legiuitorul ordinar s'a referit — în citatul articol — la „calea recursului în contencios administrativ” el nu a putut înțelege prin aceste cuvinte — în cadrul strict al principiului constituțional mai sus arătat — decât posibilitatea sau dreptul — pentru particularul vătămat — de a recurge la calea acțiunii în contencios administrativ, pe care Constituțiunea și legea specială a acestui contencios i-o pune la dispozițiune, iar nu la calea recursului direct în Casațiune;

„Că astfel fiind, recursul de față este inadmisibil și urmează a se respinge ca atare;

59) Ar putea părea curios critica pe care o facem aici legii din 1929, știut fiind că am făcut parte din comisia de redactare. În adevăr, instituindu-se o comisie formată din 4 profesori de drept public dela cele 4 Universități ale noastre, dd. prof. P. Negulescu (București), C. Stere (Iași), R. Boilă (Cluj) și G. Alexianu (Cernăuți), s'ar putea spune că am colaborat în mod egal la alcătuirea acestei legi și că deci critica pe care o aducem este de neașteptat. Care a fost partea de contribuție a fiecărui membru al comisiei în alcătuirea legii din 1929, o spunem în prefața care însoțește ante-proiectul legii din 1929, în următorii termeni:

„Ca punct de plecare pentru întocmirea ante-proiectului a servit textul elaborat de d. prof. Boilă, ale cărui dispoziții în marea majoritate au și fost acceptate. Din primul moment am utilizat tot ce era utilizabil, față de concepțiile comisiei, din proiectul d-lui C. Argetoianu și din legea de unificare administrativă din 1925.

D. C. Stere luând de bază acest text, a introdus diferite dispozițiuni cari au completat textul inițial, mai cu seamă în ce privește structura comunei ru-



ca ținând seama de interesele locale și de vechea împărțire, să aducă modificări acolo unde ele s'ar simți necesare.

Odată unitățile administrative sătești desființate, eră fi-resc ca adunările și consiile sătești să fie și ele dizolvate. Dease-meni, fiind vorba de o nouă regrupare a satelor în comune, eră absolut necesar ca actualele consilii comunale să fie dizolvate, pentrucă ele nu mai corespund actualei compuneri a corpului electoral.

Legiuitorul a înțeles să păstreze în vigoare consiliile și de-legațiile comunelor rurale dintr'un singur sat, consiliile comu-nelor suburbane și urbane nereședință, cari nu vor fi modificate prin noua împărțire administrativă. A înțeles însă să schimbe organele cari pot pronunță dizolvarea, dând acest drept în căderea organelor de stat și adăogând la cazurile de dizolvare indicate de art. 351 din legea administrației locale, un motiv nou, acela de rea administrație sau de rea gospodărie. Ideia de rea gospo-dărie este implicit cuprinsă în ideia de rea administrație. Legiui-torul, adăogând-o totuși, n'a voit să facă un pleonasm, ci a voit să deă ideii de rea administrație o noțiune și sferă de aplicabili-tate cât mai largă. Din acest punct de vedere, aprecierea noțiunii de rea administrație sau rea gospodărie rămâne în exclusiva cădere a autorităților de control; instanțele de contencios admi-nistrativ nu pot examina decât realitatea și exactitatea faptelor invocate în raport.

În privința motivului nou de dizolvare, adăogat la art. 351, el eră o adevărată necesitate. În adevăr, legea, în art. 351, pre-vede trei cazuri de dizolvare :

a) Când după trei convocări consecutive consilierii respec-tivi nu s'au adunat în numărul cerut de lege ;

b) Când numărul membrilor aleși s'a redus din cauze le-gale la jumătate și nu s'a putut completă prin consilierii su-pleanți ;

c) Când consiliul, ieșind din atribuțiile sale, a luat hotărâri politice în corp constituit sau a făcut acte în contra siguranței Statului.

Se vede deci, din înșiruirea acestor cazuri, că legiuitorul nu prevedea posibilitatea dizolvării pentru rea administrație. Ori, acest caz trebuia neapărat introdus în lege, pentru a putea sanc-ționă abaterile organelor locale. Ne-am întors astfel la vechea dispoziție a legii din 1925, modificând însă noțiunea cuprinsă în

art. 273 — compromitere cu rea credință a intereselor administrației — care, în practică, dădeă naștere la multe controverse, înlocuind-o cu noțiunea mai clară, *rea administrație*. Pentru interesul administrației locale este indiferent dacă reaua administrație provine din nepricepere sau din rea credință. În ambele cazuri, instituția trebuie scăpată de un organ care-i compromite interesele sale.

Această dispoziție s'a extins și la primarii și ajutorii de primari cari nu fac parte din consilii. Deasemeni, dispoziția s'a extins la toate celelalte organe locale, cu deosebirea că dizolvarea se pronunță de ministerul de interne, pe baza raportului unui inspector general administrativ.

În ultimul aliniat dela punctul A, s'a prevăzut dreptul ministerului de a suspenda organele pe care le poate dizolva, în vederea facerii unei anchete administrative. Această suspendare trebuie înțeleasă în acelaș sens în care statutul funcționarilor publici a edictat dispozițiile art. 57.

La punctul B, proiectul se ocupă de instituirea comisiilor interimare, care vor avea numai drepturile prevăzute de art. 536 din legea pentru organizarea administrației locale. În schimb numărul membrilor comisiunilor este mult redus, pentru ca ele să fie cât mai unitare și să necesite cheltueli cât mai puține. În discuțiunile cari au avut loc în comisiunea administrativă, privitor la comisia interimară a municipiului București, deși s'a accentuat asupra nevoii de a se desființa sectoarele ca unități administrative, ele au fost totuși păstrate neschimbate până la viitoarea modificare. În schimb, s'a mărit autoritatea comisiei centrale a municipiului, care, până aci, eră paralizată în activitatea ei, de sectoare.

Proiectul revine la vechiul sistem, făcând din prefectul județului, președintele delegației județene, sau al comisiei interimare, trecând asupra lui totalitatea atribuțiunilor președintelui delegației județene. Cu chipul acesta, încetează antagonismul dintre cei doi prefecti, încetează opera de sabotare pe care, prin toate mijloacele, căutau să și-o facă unul altuia, iar autoritatea statului se repune în vechile ei drepturi. În acelaș timp, prin suprimarea prefectului administrativ, se aduce o mare economie bugetelor județene.

Directoratele ministeriale locale, cari n'au dat nici un rezultat în aplicațiunea lor, se desființează, înlocuindu-se prin

inspectorate generale de control și îndrumare, organe externe ale Ministerului de Interne, însărcinate și cu lichidarea gestiunii actualelor directorate. Aceste inspectorate vor fi conduse de un inspector general administrativ regional, delegat de ministru. În comisiunea administrativă s'a pus în discuție chestiunea întrebuirii cuvântului *regional*, pe care unii membrii îl considerau ca nefast. Comisiunea a păstrat totuș acest cuvânt, pentru că noțiunea juridico-administrativă a termenului regional nu trebuie confundată cu noțiunea politică a acestui termen. Pentru a învedera și mai bine acest lucru și a face să dispară din mintea oricui ideea că întrebuirarea acestui cuvânt nu constituie nici un păcat, voi folosi aci expresiunea întrebuirată de d. C. Argetoianu într'o conferință ținută la Institutul de științe administrative în 1926, când spunea: „Intr'adevăr, d-lor există la noi în țară, cece aș numi anumite idiotisme ideologice. În fiecare limbă, după cum știți, sunt idiotisme, expresiuni cari au fost deturnate dela sensul lor propriu și cărora acea limbă le-a dat un anumit sens, ce nu corespunde etimologiilor. Tot așa și în ideologia noastră avem idiotisme românești... Tot astfel cuvântul „*regionalism*” este întrebuirat zilnic ca sinonim cuvântului „*separatism*”. D-lor, aceasta nu e numai un idiotism românesc, aceasta este o idioțenie pe toate limbile”.

O dispozițiune importantă a proiectului este aceea privitoare la aprobarea bugetului. Sub regimul legii din 1929, bugetul era supus la atâtea formalități de aprobare, încât, în fapt, aprobarea se dădea abia la sfârșitul exercițiului bugetar. În afară de aceasta, nu era de conceput ca cel mai important drept de tutelă să fie exercitat de autorități locale. Prin aceasta se desființea tutela administrativă însăși. Proiectul de față dă aprobarea bugetului în căderea autorităților centrale. Această aprobare se va exercita rapid, de așa natură, ca la începutul anului bugetar, să se lucreze pe bază de bugete aprobate și nu pe bază de provizorat și cu sume dela portofoliu, ca azi. Părțile cari s'ar simți lezate prin această aprobare au deschisă calea la justiția administrativă.

Problema care a dat naștere la mare discuțiune în practică și care a provocat cele mai mari nemulțumiri în aplicațiune, este aceea privitoare la justiția administrativă. Am arătat, din chiar expunerea de motive a proiectului modificator din 1931,

ce neajunsuri a produs modul de funcționare al acestei instituții. Nu eră locul aici, în această lege sumară, să se discute pe larg problema justiției administrative. Dar trebuiau luate, până la viitoarea lege de reorganizare a administrației locale, anumite măsuri pentru ca viața organelor locale să nu fie paralizată.

S'au lăsat deci ca instanțe de judecată, comitetele locale și central de revizuire și Curtea de casație secția III. Pentru contenciosul electoral, legea administrației locale din 1929 a rămas neschimbată. Se desființează numai delegația județeană ca primă instanță de contencios administrativ sau ca primă instanță pentru judecarea recursului ierarhic, potrivit unei recente deciziuni a Inaltei Curți. Toate afacerile pendinte în fața delegației județene trec de drept la comitetele locale respective.

S'a stabilit, pentru afacerile de minimă importanță, cum sunt acele privitoare la comunele rurale și urbane nereședință, un singur grad de jurisdicție de fond, cu drept de recurs la secția III a Inaltei Curți, în termenul și cu formele prevăzute de legea contenciosului administrativ. Pentru toate celelalte afaceri, cari prezintă o importanță mai deosebită prin chiar natura lor, ca unele ce emană dela crașe reședință, municipii și județe, s'a lăsat prima instanță comitetul local, cu apel la comitetul de revizuire și cu recurs la Casație.

Desigur, această cale este prea lungă și prea greoaie. Ar trebuit suprimat comiteul central, transformându-l într'o Curte administrativă, sub formă de secție nouă pe lângă Inalta Curte și cu recrutare specială pentru magistrați; dar cum această reorganizare este în funcție de întreaga economie a noiei organizări, s'a preferit să se mențină situația actuală până la noua lege. Cu chipul acesta s'a făcut un singur lucru: s'a împuținat instanțele de judecată, care au rămas totuși multe, și s'a stabilit că împotriva deciziilor jurisdicției administrative, nu mai exisă acțiune în contencios, ci recurs la Inalta Curte. Se decongestionează astfel Curțile de apel de un mare număr de procese, care făceau aproape imposibilă funcționarea lor.

În sfârșit, legiuitorul, în afară de măsurile tranzitorii, luate pentru punerea în aplicare a acestei legi și pentru coordonarea ei cu legea azi în vigoare, a abrogat și art. 5 din legea din 1931, pentru modificarea unor articole din legea pen'ru organizarea administrației locale din 1929, articol prin care se dublau cotele

adiționale. Acest text de lege a întâmpinat o rezistență puternică în aplicația lui, fiind lăsat în desuetudine. Prin această abrogare se menține în vigoare vechiul art. 430 din legea pentru organizarea administrației locale din 1929.

Dar legea modificatoare din 1931 era menită să aibă o durată scurtă, până la întocmirea unei legi generale de organizare administrativă, al cărui proiect a și fost întocmit în 1931, ministru de interne fiind d. C. Argetoianu, iar subsecretar de Stat, însărcinat cu întocmirea acestui proiect d. N. Ottescu.

Proiectul Argetoianu din 1931 este călăuzit de aceleași principii pe care le-am evidențiat cu ocazia legii din 1931. El se caracterizează printr'o mare simplificare a administrației locale, prin înlăturarea haosului, prin restabilirea ideii de ordine, prin desființarea justiției administrative, pe care am văzut-o că nu avea nici un rol după legea din 1929, toate contestațiunile în materie administrativă fiind date instanțelor de contencios administrativ.

Rapida modificare a legilor de administrație locală, la noi, se datorește unor împrejurări cu totul particulare vieții noastre de Stat :

a) în prim rând diversitatea deprinderilor administrative din diferitele provincii ale țării face cu greu să se adapteze aceiaș, lege pe întreg cuprinsul țării. Fiecare provincie se străduiește să trăiască mai departe cu vechile legi și deprinderi; ele se silesc ca în modificările ce se aduc legii de organizare administrativă să facă să intre cât mai multe dispoziții din legea locală ;

*adevar* b) politicianismul nostru, lipsit de orice patriotism, nu poate admite ca o lege să fie făcută de partidul adversar; ea devine, prin chiar acest fapt, o lege dușmană, care trebuie înlăturată imediat ce partidul ajunge la putere. Cu chipul acesta, opera de stabilizare administrativă nu se poate înlăptui și toate eforturile pentru a se asigura o continuitate în viața administrativă a țării rămân zadarnice.

Oamenii noștri politici trebuie să înțeleagă odată că organizarea administrativă a acestei țări nu poate constitui câmpul de experimentare al tuturor acelor care descopăr deodată că în urma studiilor lor juridice au dobândit o competență specială pentru dreptul public. O lege administrativă nu poate fi judecată decât la lumina unei îndelungate experimentări; numai proiectată

pe scara timpului, ea poate să-și arate roadele și să-și mărturi sească lipsurile.

Organizarea administrativă a Statului nostru trebuie să fie reflexul vieții contopite la un loc a nației întregite în hotarele sale. Pe tradițiuni și deprinderi diferite, fondul comun de viață al poporului nostru va reuși să creeze instituțiuni durabile și unitare, de tăria cărora să se frângă toate frământările viitorului <sup>61)</sup>.

#### § 4. — Realizarea operii de guvernământ.

SUMARUL: 432. Misiunea principală a guvernului. — A. Finanțe. — 433. Stabilirea și perceperea impozitelor. — 434. Imprumuturile de Stat. — 435. Scutirea de impozit. — 436. Gratificațiuni și pensii. — 437. Monopoluri. — 438. Bugetul. — 439. Bugetul provizoriu. — 440. Controlul bugetului. — 441. Datoria publică. — B. Forța publică. — 442. Elementele armatei. — 443. Consiliul superior al apărării țării. — 444. Grade, decorațiuni și pensii. — 445. Jandarmeria și poliția. — 446. Trupe străine.

432. — **Misiunea principală a guvernului.** — Activitatea principală a guvernului este concentrată în jurul a două idei diferite: asigurarea ordinii interne și asigurarea resurselor necesare pentru funcționarea serviciilor publice. Desigur, în afară de aceste două activități, guvernul are o serie întreagă de atribuțiuni; el controlează și îndrumă toate serviciile publice, el face față tuturor necesităților pe care le dovedește viața zilnică, intervine în raporturile dintre factorii de producție, cu un cuvânt controlează și îndrumă întreaga activitate a administrației, în vederea atingerii scopului Statului. Dar dintre activitățile sale atât de felurite, Constituția socotește că asigurarea ordinii interne și externe și organizarea finanțelor Statului sunt atât de

61) A se vedea în privința descentralizării administrative următoarele studii apărute în *Revista de drept public*: C. Argetoianu, *Descentralizarea administrativă și regionalism*, 1926, p. 12; I. V. Gruia, *Descentralizarea administrativă și organizarea rațională a țării*, 1926, p. 81, Paul Negulescu, *Les principes dominantes de l'organisation administrative roumaine*, 1926, p. 179. H. Barthélemy, *La descentralisation en France*, 1926, p. 509; A. Sigmond *Contribuțiuni la reforma administrativă*, 1926, p. 568.

importante, încât le consacră două titluri aparte, titlul IV, despre finanțe și titlul V, despre puterea armată.

#### A. — Finanțe.

433. — **Stabilirea și perceperea impozitelor.** — Una din rațiunile esențiale ale înființării parlamentului în secolul al XII și al XIV-lea este aceea de a interveni între șeful Statului și contribuabil pentru a-i protege pe aceștia din urmă împotriva perceperei impozitelor și pentru a controla modul cum sunt cheltuite aceste venituri ale Statului. Era deci firesc ca principiile care s'au stabilit în decursul veacurilor, din experiența și necesitățile vieții de Stat., să fie înscrise în toate Constituțiile moderne. Principiile dreptului public actual privitor la finanțe au fost înscrise și în Constituția noastră. Ele sunt următoarele:

1° impozitul nu poate fi stabilit decât de reprezentanții națiunii. Acesta este înțelesul art. 109 din Constituție, care nu face altceva decât să repete art. 13 și 14 din Declarația drepturilor omului dela 1789 ;

2° impozitul nu poate fi votat decât pentru un an (art. 114 din Constituție) ;

3° nici o cheltuială publică nu poate să fie făcută fără consimțământul reprezentanților națiunii (art. 114, Constituție) ;

4° în fiecare an, reprezentanții națiunii în unire cu guvernul stabilesc veniturile și cheltuielile Statului pe care le înscriu în budget (art. 114, Constituție) ;

5° reprezentanții națiunii au dreptul să verifice în fiecare an, modul cum ministrii au cheltuit sumele acordate, și să ceară dela aceștia prezentarea conturilor (art. 115, Constituție) ;

6° impozitele nu se pot crea decât în folosul Statului, județelor, comunelor și instituțiilor publice cari îndeplinesc servicii de Stat (art. 110, Constituție) ;

7° Organele de administrație locală descentralizate (județul și comuna) nu pot să stabilească impozite sau contribuțiuni locale, decât sub controlul reprezentanților națiunii (art. 111, Constituție) ;

8° privilegiile în materie de impozite sunt interzise, iar monopoliurile nu se pot constitui decât în folosul Statului, jude-

țelor și comunelor și aceasta numai cu autorizarea Parlamentului (art. 112, Constituție).

Aceste principii reproduse de Constituția noastră, sunt aproape general admise în toate Constituțiunile și ele formează principiile imuabile ale dreptului public în materie de finanțe. Să le examinăm în deaproape.

Constituția înscrie ca principiu fundamental în art. 109 dispozițiunea că nici un impozit, de orice natură, nu se poate stabili și percepe decât în baza unei legi. Impozitul nu poate să fie cerut cetățenilor decât cu consimțământul reprezen-tanților lor aleși. Acesta este unul din principiile cele mai vechi ale libertății moderne, principiu care nu numai că justifică rațiunea de a fi a parlamentului, ci care pune bazele însăși ale regimului constituțional. El apare încă din secolul al XV-lea în Franța când în epoca dintre 1421—1433 Statele generale sunt convocate periodic pentru a vota subsidiile necesare. Principiul însă este definitiv câștigat în declarația drepturilor și de atunci el este reprodus constant în toate Constituțiile.

Nici un impozit deci nu poate să fie perceput decât în baza unei legi, adică a unei autorizări generale și impersonale date de Parlament

Impozitul este o cotitate pe care Statul o ridică în fiecare an dela contribuabili și pe care aceștia sunt obligați s'o plătească în virtutea principiului solidarității sociale. Perceperea impozitului nu este în funcție de avantajile pe care Statul i le acordă contribuabilului, ci numai în raport cu veniturile sale. Ideea solidarității sociale obligă pe toți membrii națiunii să contribuie la sarcinile publice în raport cu veniturile lor, Statul fiind obligat ca în schimbul acestor impozite să presteze diferite servicii, cari nu sunt în nici într'un raport cu suma plătită de contribuabil. „Societatea, spune d. Germain Martin<sup>62</sup>), are un drept incontinuu de a examina veniturile individului. Ea va lăsa persoanei folosința averii sale, dar îi cere o parte din veniturile sale, pe baza progresivității, de așa fel ca să fie multă dreptate în impozit. Proprietarul asigură deci o funcție socială în mediul colectiv. Este deci legitim să se ceară o parte din veniturile sale pentru întreținerea vieții sociale”.

62) *Les finances publiques de la France et la fortune privée*, p. 80.



Dacă aceasta este rațiunea de a fi a impozitului, se înțelege foarte bine că el nu poate avea o natură contractuală: între Stat și contribuabili, nu pot naște, pe bază de lege, raporturi contractuale pentru perceperea impozitelor. Societatea își păstrează întotdeauna dreptul de a prelua din averea privată, în baza legii, cotitatea pe care o socotește necesară pentru a împlini nevoile organizării sociale<sup>63</sup>).

Pentru ca această preluare să nu fie nedreaptă, pentru a se evita abuzurile, Constituția a proclamat în art. 109 principiul că nici un impozit, de orice natură, nu se poate stabili și percepe decât în baza unei legi.

Din examinarea atentă a art. 109 din Constituție rezultă că el nu se ocupă și nu edictează regula sus amintită decât pentru impozite. El nu vorbește nimic de taxe și nici vreun alt text al Constituției nu se ocupă de modul cum se pot înființa taxe în folosul Statului.

Ori, se știe că taxa este suma cerută contribuabililor drept echivalent pentru prestarea unui serviciu determinat, suma ei fiind în funcție de prețul de cost al aceluși serviciu. Din acest punct de vedere taxa se deosebesc esențial de impozit. Dar dacă examinăm natura taxei, observăm că ea are un îndoit caracter: o parte din taxă reprezintă valoarea contraserviciului prestat; o altă parte din taxă reprezintă un beneficiu pentru autoritatea care o percepe, beneficiu care ia caracterul unui impozit<sup>64</sup>). Cu toată distincția care se face în doctrină între taxe și impozite, nu se poate tăgădui că în orice taxă percepută este o anumită cotitate care îmbracă caracterul unui impozit sau care, dacă întâmplător: nu-l îmbracă, într'un anumit moment taxa reprezentând în mod absolut exact prețul de cost al serviciului prestat, îl poate îmbrăca în viitor.

63) Vezi interesantul studiu al colegului nostru I. V. Merlescu, *L'impôt et son fondement juridique. L'exemption d'impôt et sa durée* în *Revista de drept public*, 1931, p. 120 și urm. Errera, *Traité de droit public belge*, 1921, p. 372 spune că „impozitul poate să fie astfel definit: orice prestațiune pe care autoritatea o cere dela particulari, pentru a subveni la cheltuielile de interes colectiv. El trebuie să aibă îndoitul caracter de a fi ridicat pe cale de autoritate și afectat unui serviciu public”.

64) Vezi I. V. Merlescu, *Taxe și impozite comunale* în *Revista de drept public*, 1927, p. 364.

Deaceia, când legiuitorul constituant declară în art. 109 că nici un impozit de orice natură nu se poate stabili decât în baza unei legi, el n'a înțeles să se refere numai la impozitele directe sau indirecte, ci și la taxe. Chestiunea aceasta este socotită indiscutabilă de d. prof. Paul Negulescu<sup>64</sup>), care declară, examinând art. 109 din Constituție, că „este oprită cu desăvârșire împlinirea oricăror contribuțiuni directe, oricăror taxe și venituri, altele decât cele trecute în bugetul veniturilor și autorizate prin legea anuală de finanțe”.

S'a'r putea naște discuția asupra diferenței de text pe care o face Constituantul în art. 111. În adevăr, în acest text se declară că „orice sarcină sau impozit județean sau comunal nu se poate așeza decât cu învoirea consiliilor județene sau comunale, în limitele stabilite de lege”. În art. 109 legiuitorul nu vorbește decât de *impozit*, în art. 111 vorbește și de *sarcină*.

Ar putea părea că în art. 109 legiuitorul n'a înțeles să se refere și la *taxe*, ci numai la *impozitele* de orice natură, pe când taxele sunt cuprinse în art. 111, sub terminologia de *sarcină*.

Distincția aceasta nu este proprie constituantului nostru ci este împrumutată de dânsul din Constituția belgiană. În adevăr, art. 110 al Constituției belgiene, unde se găsește tratată chestiunea impozitului, în al. 1, care are acelaș conținut ca și art. 109 al Constituției noastre, vorbește numai de impozit. În al. 2 și 3, care sunt reproduse la noi în art. 111, vorbește și de *sarcină*. Traducerea făcută de Constituantul nostru este greșită însă. În adevăr, textul belgian are următorul cuprins: „Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial”. La noi nu s'a tradus textul exact: orice sarcină, orice impozit, ci între aceste două expresii s'a intercalat particula *sau*, dând un cu totul alt înțeles textului. Cine citește art. 111 al Constituției noastre constată că se face o repetiție supărătoare și fără sens, deoarece legiuitorul nostru dă acelaș înțeles cuvântului sarcină și impozit. Ori, dacă Constituantul belgian a întrebuițat aceste două expresii diferite, a făcut-o tocmai pentru a exprima două noțiuni diferite. Prin expresiunea impozit, legiuitorul n'a înțeles decât prestarea unei sume în monetă. Dar cum pentru autoritățile locale se pot face și sunt uneori obligatorii și prestările în natură, care au, în-

64) P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 541.

contestabil, caracterul de impozit, ele au fost înglobate în expresia *sarcină*<sup>64</sup>). Acesta este înțelesul cuvântului *sarcină*. El nu se referă la noțiunea *taxe*, căci la data când s'a alcătuit Constituția belgiană, taxele erau socotite fără discuție ca impozit. Iată cum se exprimă în această privință Giron: „Statul și-a atribuit monopolul anumitor servicii publice și le-a tarifat. Retribuțiile pe care particularii sunt ținuți să le plătească cu această ocazie sunt prin natura lor impozitate și nu pot fi stabilite prin urmare, decât de legiuitor sau de o autoritate subdelegată. Așa sunt taxele cari se percep pentru folosința drumurilor de fier și a căilor navigabile, taxele percepute pentru portul scrisorilor și pentru schimbul corespondențelor telegrafice”<sup>65</sup>).

Impozitele ca și taxele nu pot fi deci stabilite și percepute decât pe baza unei legi.

Aceste impozite nu se pot crea decât în folosul Statului, județelor, comunelor și instituțiilor publice, care îndeplinesc servicii de Stat, declară art. 110 din Constituție. Constituantul nostru din 1923 adaugă printre instituțiile în folosul cărora se pot crea impozite „instituțiile publice cari îndeplinesc servicii de Stat”. Este o inovație și față de Constituția belgiană și față de vechiul art. 108 al Constituției noastre, inovație care este lipsită de orice sens. Instituțiile publice care îndeplinesc servicii de Stat înseamnă repetarea sub o altă formă a celeași noțiuni, Statul<sup>66</sup>).

64) Că acesa este sensul cuvântului *sarcină*, rezultă și din următoarele rânduri din Errera: „Se poate considera ca element natural, dar nu esențial al impozitului, perceperea sa în natură și vărsarea la tezaur”. Tocmai din cauza acestei distincții, tocmai din cauză ca să nu se creadă că în cuvântul *impozit* n'ar fi cuprinse și prestările în natură, s'a adăugat și cuvântul *sarcină*.

65) A. Giron, *Le droit public dela Belgique*, 1884, p. 485.

66) Această inovație este criticată de d. prof. Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional*, 1927, p. 542. Explicațiunea pe care o dă acestei expresii este următoarea: „Desigur că constituantul prin această expresiune a vroit să înțeleagă stabilimentele publice, adică serviciile publice dotate cu personalitate juridică, cum de pildă Casa muncii C. F. R., Casa Corpului didactic, Casa muncii, în folosul cărora și pentru alimentarea bugetului lor special, legiuitorul poate să creeze anumite taxe”.

Noi credem că legiuitorul constituant n'a făcut în această privință decât să dea o consacrare constituțională textului art. 72 din legea contribuțiilor directe din 1923, unde la punctul 3, 4 și 5 se prevăd impozite în folosul Camerelor de comerț și industrie, în folosul asistenței publice și culturii naționale și pentru Camerele agricole și de muncă.

Rațiunea pentru care constituentul impune creațiunea taxelor și impozitelor numai în folosul Statului, județelor și comunelor trebuie găsită în natura însăși a impozitului pedeoparte, iar pe de altă parte în grija de a nu lăsa ca alte organisme în Stat, prin perceperea de impozite, să acumuleze fonduri importante și să devină periculoase pentru Stat<sup>67</sup>).

Dispoziția art. 110 din Constituția noastră este mult mai severă decât aceea a art. 113 din Constituția belgiană, de unde el a fost luat. În adevăr, și în art. 113 belgian întâlnim această dispoziție, dar acolo se permite ca legea să facă excepție dela regula generală. „În afară de cazurile formal exceptate de lege, nici o retribuție nu poate fi cerută dela cetățeni decât cu titlul de impozit în profitul Statului, al județului sau comunei”. La noi, Constituantul nu a voit să lase această chestiune pe seama legii ordinare, ci a preferat să precizeze dânsul care sunt instituțiile în folosul cărora se pot stabili impozite.

Când este vorba de impozitele și sarcinile județene și comunale, art. 111 din Constituție impune obligația ca ele să nu se așeze decât cu învoirea consiliilor județene sau comunale, în limitele stabilite de lege. Constituția noastră se depărtează în această privință de textul art. 110 al Constituției belgiene. În adevăr, acel text prevede că nici o sarcină, nici un impozit provincial sau comunal nu pot fi stabilite decât prin consimțământul consiliilor respective. Constituția lasă deci deplina libertate acestor consilii de a fixa sarcinile și impozitele, după libera lor apreciere și nu *în limitele stabilite de lege*, ca la noi. Descentralizarea administrativă este deci mult mai largă în Belgia decât la noi; dreptul de a-și stabili impozitele este una din manifestațiile caracteristice ale autonomiei locale.

Chiar în Belgia acest drept de liberă impunere a fost contestat cu ocazia întocmirii Constituției din 1831. În adevăr, principiul auto-impunerii, proclamat prin art. 50 al legii din 14 Decembrie 1789, în favoarea autorităților locale, sub aprobarea autorității superioare, perdu orice valoare sub regimul imperial,

67) Am arătat cu ocazia argumentelor cari s'au adus împotriva înființării regiunilor administrative, că s'au folosit și dispozițiile art. 110 din Constituție. Cu ocazia discuției acestui text la Senat s'a cerut să se adauge că impozitele pot fi înființate și în folosul bisericii, ceiace nu s'a admis.

când interesele financiare ale comunelor fură sacrificate interesului tezaurului public. Statul impune comunelor o serie numeroasă de obligațiuni și de cheltuieli de interes general, în special cazarmarea trupelor; pentru a face față acestor sarcini noi, Statul le impune din oficiu taxe oneroase, pe care se angajează să le încaseze el, prin intermediul perceptorilor săi, reținându-le de cele mai multe ori pe seama sa.

Pentru a se remedia această stare de lucruri se edictează în Belgia, în anul 1831, art. 110 din Constituție. Cu această ocazie s'a propus ca textul art. 110 să dobândească aceeași redactare pe care o are în Constituția noastră, adică dreptul de auto-impunere al provinciilor și comunelor să fie îngăduit de lege. Această propunere a fost combătută și respinsă pe considerația că cei mai buni judecători ai intereselor comunale sunt consiliile comunale, cărora trebuie să li se lase grija exclusivă a intereselor lor, fiind suficient dreptul de *veto* pe care-l are Șeful Statului pentru a le face să nu se îndepărteze dela atribuțiile lor <sup>67)</sup>.

Vechea noastră Constituție avea art. 110 care trata această chestiune mult mai apropiat de art. 110 al Constituției belgiene. În adevăr, art. 110 al Constituției din 1866 avea următorul cuprins :

„Nici o sarcină, nici un impozit județean, nu se poate așeza decât cu învoirea consiliului județean.

„Nici o sarcină, nici un impozit comunal nu se poate pune decât cu consimțământul consiliului comunal.

„Impozitele votate de consiliile județene și comunale trebuie să primească confirmățiunea puterii legiuitoare și întărirea Regelui”.

Vechea Constituție conținea deci același principiu ca și cea de azi, dar ea cerea în plus în afară de confirmățiunea puterii legiuitoare și întărirea Regelui. Fraza exprima desigur o repetare a aceleași idei, deoarece confirmarea puterii legiuitoare cuprindea în sine și întărirea Regelui, neputându-se concepe ca puterea legiuitoare să lucreze fără consimțământul Regelui, care este Șeful ei.

În sistemul Constituției noastre, fie că este vorba de impozite către Stat, fie că este vorba de impozite către comună sau

68) Vezi discuția aceasta în Huyttens, t. II, p. 275.

județe, ele trebuiesc stabilite prin lege și legea nu poate stabili impozite decât în folosul acestor organisme.

Când este vorba de impozite în folosul comunelor și județelor, se cere și adeziunea consiliilor respective.

În executarea acestor cerințe ale Constituțiunii noastre s'au întocmit legi pentru așezarea și perceperea impozitelor datorate Statului și pentru așezarea și perceperea impozitelor datorate comunelor și județelor.

Astfel, pentru impozitele directe datorate Statului avem azi în vigoare legea contribuțiilor directe din 23 Februarie 1923 <sup>68)</sup>, care a fost modificată de nenumărate ori nu în privința principiilor, ci în ce privește cotele de impunere.

Pentru impozitele indirecte avem diferite legi care le organizează cum este legea pentru tariful vamal <sup>69)</sup>, pentru vânzarea produselor monopolurilor Statului, etc.

Când este vorba de impozitele și taxele comunale, avem art. 71—74 din legea contribuțiilor directe din 1923, care stabilesc cotele adiționale ce se pot percepe pe lângă unele impozite elementare în folosul județelor și comunelor. În privința taxelor și contribuțiilor comunale avem legea maximului acestor taxe și contribuții din 26 Iunie 1923 <sup>69)</sup> și legea pentru sporirea taxelor de consumație și fondul comunal din 5 Ian. 1927 <sup>70)</sup>, cari a fost modificată ulterior prin diferite legi.

Deasemeni, legea pentru organizarea administrației locale din 1929 se ocupă de chestiunea impozitelor și taxelor în art. 427 și următorii, reproducând principiile constituționale în materie de așezarea și perceperea impozitelor. Art. 434 din lege însă înscrie un principiu care este contrar Constituției. În ade-văr, se stabilește că „taxele pentru serviciile înființate în interesul particular al locuitorilor vor fi fixate prin regulamentele de înființare a acestor servicii.

„Cuantumul lor se va socoti astfel ca să acopere cel puțin

68) Hamangiu, *Codul general*, vol. XIII-XIV, p. 425. A se vedea și Vesp. Erbiceanu, St. Mihăescu și G. Alexianu, *Codul contribuțiilor directe*, 1926, care conține legea din 1923 adnotată cu jurisprudența Inaltei Curți.

69) Vezi legea din 10 Martie 1923 pentru perceperea taxelor vamale, Hamangiu, *Codul general*, vol. XIII-XIV, p. 489.

69) Hamangiu, *Codul General*, vol. XIII-XIV, p. 583.

70) Hamangiu, *Codul General*, vol. XIII-XIV, p. 1226.

amortizarea capitalului investit și cheltuelile periodice de întreținerea serviciilor”.

Ori, cum comuna are monopolul înființării acestor servicii, taxele devin obligatorii; ele au caracterul unor impozite și nu pot fi stabilite decât în limitele fixate de lege, așa cum pretinde Constituția. Această eroare a căutat de altfel să fie corectată în proiectul Argetoianu din 1931, când în art. 182 se pune principiul că „administrațiile comunale și județene pot percepe taxe pentru serviciile înființate în interesul particular al locuitorilor. *Aceste taxe se stabilesc prin regulamente, în limitele fixate de legi*”.

Dealtfel, stabilirea taxelor prin regulament constituie pentru noi o practică foarte frecventă. Astfel, când eră vorba de taxele percepute în folosul Statului, pentru servicii prestate de acesta, stabilirea lor se face de cele mai multe ori prin regulament, cu tot textul constituțional<sup>71)</sup>. Această practică trebuie să înceteze, fiind contrară Constituției.

434. — **Împrumuturile de Stat.** — Dar dela aceste principii înscrise în art. 109 din Constituție, s'ar putea ușor derogă lăsând libertate desăvârșită guvernului în contractarea împrumuturilor. Cum însă acoperirea împrumuturilor nu se poate face decât prin percepere de impozite, principiul înscris în art. 109 din Constituție ne impune concluzia că împrumutul nu se poate face decât pe baza unei legi care autoriză guvernul să contracteze și care determină și condițiunile în care acest împrumut va fi făcut. Legea prin care Parlamentul autoriză guvernul să contracteze un împrumut nu are caracterul unei legi materiale, ci numai acela al unei legi formale. Ne găsim în fața unui act administrativ, a unui act condițiune, făcut în formă de lege. Duguit, ocupându-se de această problemă, arată în mod categoric că „legea care autoriză împrumutul este condiția căreia îi este subordonată nașterea în folosul guvernului, a competenței pentru a emite un împrumut și a încheia valabil cu subscriitorii contractele prin care se realizează emisiunea. Legea de împrumut nu stabilește

71) Vezi regulamentul din 21 Martie 1922 pentru tariful local al Navigației fluviale, Hamangiu, XIII-XIV, p. 40; regulamentul din 20 Dec. 1925 pentru taxele actelor portăreilor, Hamangiu, XIII-XIV, p. 1184; tariful consular pentru perceperea taxelor de ministerul afacerilor străine din 17 Ian. 1925, Hamangiu, XIII-XIV, p. 977, etc.

printr'o nouă lege, ea condiționează o anumită competență; gu-  
ulterior o dispoziție pe cale generală, putând să fie modificată  
vernul lucrând în limitele acestei competențe poate face valabil  
anumite contracte" 72).

Acest caracter al legilor de împrumut este extrem de inte-  
resant și asupra lui vom reveni mai jos. Pentru moment, din  
faptul că legile de împrumut au caracterul unor legi formale  
numai și că în fond ele sunt acte administrative în formă de lege,  
rezultă pentru noi consecința că aceste legi cari autoriză contrac-  
tarea împrumutului au caracterul unor *legi-contract*. Din moment  
ce guvernul a uzat de autorizațiunea dată de Parlament de a  
încheia un împrumut, între guvern și subscriitorii s'a născut un  
contract care nu mai poate fi modificat decât prin consimțămân-  
tul ambelor părți. Intervenția Parlamentului sub formă de lege  
nu poate să vină să desființeze sau să modifice contractul care  
s'a născut pe baza unei legi care autoriză guvernul să încheie  
împrumutul.

Problema aceasta, care nu suferă discuție în concepția doc-  
trinei, a fost verificată la noi și de jurisprudență.

Astfel, în preajma și în timpul războiului ultim, Sta. ul a  
emis mai multe împrumuturi interne, pentru a face față nevoilor  
sale. Pentru a încuraja subscrierea la aceste împrumuturi, pe  
lângă alte avantajii ce acorda subscriitorilor, a înscris și mă-  
sura ca aceste împrumuturi să fie scutite de orice impozit pre-  
zent sau viitor către Stat. Legea contribuțiilor directe din 1923  
a respectat această scutire în ce privește impozitul elementar,  
dar a supus și aceste venituri impozitului progresiv pe venitul  
global, înfiinat prin art. 55 din lege.

Deținătorii unor astfel de titluri s'au adresat contenciosului  
fiscal, cerând să constate că în baza legii de emisiune, aceste  
venituri trebuiesc scutite de orice fel de impozit prezent sau viitor.  
Inalta Curte s. III, prin repetate decizii, având să rezolve această  
problemă, respinge recursul deținătorilor de titluri pe conside-  
rația că prin legile de emisiune ale împrumuturilor de Stat,  
renta a fost scutită de orice impozit care în prezent sau viitor  
s'ar putea pune pe un asemenea venit mobilier ca atare, adică  
impozite obiective. Legiuitorul însă n'a înțeles ca o aseme-

72) L. Duguit — *op. cit.* vol. IV, pag. 422.



nea scutire să se aplice și asupra persoanei contribuabilului ca subiect de venituri generale sau globale. Prin urmare veniturile titlurilor de rentă au a se socoti — în lipsă de o dispoziție contrară în legea contribuțiilor directe — ca făcând parte din asietă impozitului progresiv pe venitul global <sup>73)</sup>.

Soluția aceasta a Inaltei Curți, cum era și firesc, n'a putut să mulțumească pe cei cari împrumutaseră Statul. Atunci, aceștia s'au adresat Inaltei Curți în secții-unite, pentru a se declara neconstituțional textul art. 55 din legea contribuțiilor directe, ca unul ce nu respectă contractul intervenit între Stat și subscriitorii de titluri, violând astfel art. 17 din Constituție, care declară că proprietatea de orice fel este garantată. Secțiile unite ale Inaltei Curți resping și dănele recursul pe două considerațiuni principale:

a) legile de emisiune au scutit de impozit numai rentele considerate ca atare; impozitul global este un impozit subiectiv nu obiectiv; „el izbește venitul total ce se cuvine unei persoane pe anul precedent, indiferent de izvorul care-l produce și indiferent dacă diferitele venituri ce formează acest total sunt sau nu impuse la vreun impozit elementar, cu alte cuvinte obiectul impozabil progresiv global nu sunt veniturile speciale ale unei persoane, ci venitul ei, luat în totalitatea lui”.

b) „In materie de impozit este de principiu că cetățenii nu au un drept, ci numai obligațiuni, în sensul că legiuitorul regulează contribuțiunile după cum crede că reclamă interesul general al societății al cărei reprezentat este și poate să revină asupra unei scutiri acordată anterior, fără ca contribuabilul să-i poată opune un drept dobândit, întrucât interesul general primează interesului individual” <sup>74)</sup>.

Această decizie a Inaltei Curți este dată cu nesocotirea principiilor cari guvernează materia și fără să se țină seamă de caracterul legilor cari autoriză împrumutul.

Împrumuturile de Stat, județene sau comunale, nu se pot face decât prin autorizarea dată de parlament. Rațiunea acestei

73) Vezi Cas. III, Dec. 32 din 9 Ian. 1925 în *Pand. Săpt.* 1925, p. 68; Cas. III, Dec. 2556 din 23 Dec. 1924 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 101. Vezi și *Codul contribuțiilor directe*, p. 147.

74) Vezi Cas. S. U., 6 Oct. 1927, *Mihail Popițeanu*, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 717.

dispoziții trebuie găsită în faptul că pentru plata anuităților împrumutului, autoritățile respective sunt obligate să recurgă la impozite. Cum impozitele nu se pot așeza decât cu aprobarea Parlamentului, nici împrumuturile, cari atrag după ele așezarea unui nou impozit, nu pot fi contractate decât cu aprobarea Parlamentului.

Când pe baza unei legi cari autoriză împrumutul se încheie contractul între Stat și subscriitorii, acest contract este definitiv și el nu mai poate fi modificat prin retractarea sau modificarea legii de autorizare. Subscriitorii au dobândit un adevărat drept de proprietate, care nu poate fi modificat prin voința unilaterală a legii. Dar deciziunea Inaltei Curți, în afară de faptul că violează principiile de drept, este și inechitabilă. Nu se poate concepe ca Statul să ofere anumite perspective subscriitorilor, pentru a-i face să-și plaseze capitalurile lor și apoi, odată acest fapt săvârșit, să vină singur să schimbe condițiile, de așa fel încât dacă aceste condiții ar fi fost cunoscute, subscriitorii nu și-ar mai fi plasat capitalurile.

Dar tot când este vorba de împrumuturile de Stat, sau de cele comunale sau județene și pentru o mai bună reușită a lor, se obișnuiește ca legea care le autoriză să garanteze rambursarea sumei împrumutate în aur <sup>75</sup>).

Astfel împrumuturile emise înainte de războiu în diferite State și chiar unele din împrumuturile emise la noi poartă pe titluri obligațiunea de a fi rambursate în lei aur. Împrumutul orașului București emis în virtutea legii din 24 Martie 1903, spre exemplu, poartă mențiunea pe titluri și pe cupoane că va fi rambursat în lei aur. Subscriitorii au încheiat, incontestabil, un contract cu Statul sau cu autoritatea respectivă, anume de a li se restitui suma împrumutată în lei aur. Dar necesitățile financiare de după războiu au impus Statelor practica introducerii cursului forțat al monetei naționale, curs care atrage după sine

75) Vezi în această privință cum se pune problema în Franța în *Cursul de drept constituțional*, vol. II, fasc. I, p. 46—47. Soluția dată la acea epocă în Franța diferă de situația de la noi, unde avem un control al constituționalității legilor, deferit puterii judecătorești, tocmai pentru a suplini lipsa de opinie publică de la noi, care face ca în Franța să nu se simtă necesitatea instituției controlului constituționalității legilor.

valabila liberare a debitorului  $m_1$  în moneda stipulată în contract, ci în moneda pe care legea o declară egală cu moneda aur.

Jurisprudența, având să examineze dacă legile acestea cari instituesc cursul forțat aduc vreo atingere legilor pe baza cărora s'a încheiat contractul de împrumut, a făcut o distincție, după cum este vorba de o obligație internațională sau națională. Pentru a stabili dacă o obligație este națională sau internațională, justiția examinează următoarele elemente :

- a) Legea pe baza căreia a luat naștere obligația ;
- b) Locul de plată stipulat în obligație ;
- c) Dacă obligația reprezintă o intrare de valori în țară și o eșire de valori ;
- d) Dacă suma împrumutată a fost în total sau în cea mai mare parte întrebuințată în țară.

Jurisprudența și doctrina admit în principiu obligativitatea cursului forțat pentru obligațiile interne, nu admit acest curs forțat pentru obligațiile internaționale. Această atitudine a fost viu criticată <sup>76)</sup> și se pare că jurisprudența și-a corectat punctul de vedere în ultimul timp. În principiu jurisprudența a stabilit că obligațiunea de a plăti în aur sau argint, luată înainte de războiu, încetează prin efectul cursului forțat, fără a mai distinge dacă este vorba de o obligație națională. Această distincție nu se poate face decât acolo unde legea cursului forțat a prevăzut-o expres. Această atitudine a jurisprudenței a fost împărtășită și la noi <sup>77)</sup>.

Iată deci că și în această materie a împrumu urilor, deși legea nu constituie altceva decât o autorizare administrativă de a încheia actul, cu toate acestea, în baza ordinii publice care s'ar găsi atinsă, ea își rezervă dreptul să modifice unilateral convenția legal încheiată în cazul când executarea în orice condiții a convenției ar putea atinge ordinea publică <sup>78)</sup>.

76) Niboyet *Des conflits des lois relatives aux paiements* în *Revue du droit international privé*, 1925. p. 161 și urm.

77) Vezi Cas. I, Dec. No. 699 din 29 Dec. 1920 în *Pand. Săpt.*, 1922. p. 78; Cas. I, 5 Mai 1930 în *Pand. Săpt.*, 1932, p. 83 și decizia Curții de Apel S. I Cernăuți dată în 1931 în procesul cu societatea de căi ferate Lemberg-Cernăuți Iași.

78) A se vedea concluziile depuse de noi în procesul Societății Lemberg-Cernăuți-Iași, publicate în *Pand. Săpt.*, 1932 No. 31—32.

435. — **Scutiri de impozit.** — Dacă legiuitorul constituant a înțeles să declare că nici un impozit nu se poate așeza și percepe decât cu aprobarea parlamentului, dată pe baza unei legi, el a făcut-o, pe lângă celelalte rațiuni pe care le-am arătat și pentru considerația că impozitul trebuie să fie drept și să izbească deopotrivă pe toți membrii națiunii. Nimeni nu era mai în măsură să stabilească acest impozit decât reprezentanții membrilor națiunii. ar pentru ca nu cumva această dispoziție a art. 109 să fie eludată de administrație prin scutire de plata impozitului, ajungându-se astfel ca ideea de dreptate și egalitate care stă la baza impunerii să dispară, s'a înscris în art. 112 din Constituție două principii cari sunt menite să înfrâneze abuzurile ce ar fi putut să aibă loc:

- a) nu se pot statornici privilegii în materie de impozite;
- b) nici o excepțiune sau micșorare de impozit nu se poate statornici decât printr'o lege.

Când este vorba de privilegii în materie de impozite, Constituantul înscrie o prohibițiune completă. Sub nici o formă, nici pe cale de lege, nici pe cale administrativă, nu se pot stabili privilegii la impozite. Rațiunea acestui text trebuie găsită în abuzurile vechiului regim cari au fost în această materie dezaastroase și cari au dus la proclamarea acestui principiu de Revoluția franceză, în declarația drepturilor. Constituția vorbește însă de *scutiri* și *privilegii*. Privilegiul de diferențiază de scutire. In adevăr, atunci când constituantul declară că „nu se pot statornici privilegii în materie de impozite”, el a voit să interzică vechea situație pe care o desființase revoluția franceză. In vechiul regim două ordine erau privilegiate în materie de impozite: clerul și nobleța. Și justificarea care să dădea acestui privilegiu, era că nobleța își vărsa sângele pe câmpul de luptă pentru țară, iar clerul dădea Statului rugăciunile sale. Biserica, prin bula *Clericis laicos*, publicată de Bonifaciu VIII, la 25 Februarie 1299, ridică la rangul de principiu de drept public imunitatea clerului în materie de impozite, excomunicând expres toate autoritățile laice care ar fi stabilit și perceput impozite împotriva bisericii și a clericilor. Sub forma aceasta scutirea de impozite, constituia un adevărat drept înăscut al unei anumite clase, pe care legea nu -l putea ridica, constituind un adevărat privilegiu dobândit prin naștere. Privilegiul este un drept subiectiv, care aparține persoanei prin simplul fapt al nașterii sale

1300

și care se transmite dela o generație la alta prin simplul fapt al eredității. Privilegiul nu joacă rolul unei funcții sociale, ci constituie o imunitate acordată în mod subiectiv în materie de impozite, fără să se țină socoteală și fără să se justifice această măsură prin funcția socială pe care o îndeplinesc persoanele care beneficiază de acest drept.

Scutirea de impozit pe care o permite Constituția este cu totul diferită de privilegiu. Ea se acordă nu în chip subiectiv, ci în mod obiectiv, unei anumite categorii sociale, care îndeplinește o însemnată funcție socială în stat, sau unor anumite industrii sau întreprinderi, pentru rațiuni economice.

Când este vorba de exceptării sau micșorări de impozite, art. 112 din Constituție impune obligațiunea ca ele să se acorde numai de parlament, pe cale de lege. Din moment ce parlamentul are dreptul să stabilească impozitele, așezarea lor trebuie să se facă în mod egal și echitabil asupra tuturor locuitorilor. Scutirea unor din locuitori de plata impozitelor constituie o impunere indirectă a celorlalți. Aceasta este rațiunea hotărîtoare pentru care s'a stabilit principiul ca orice excepțiune sau micșorare de impozit să se facă prin lege. Se evită astfel abuzurile administrației în această privință și se înlătură posibilitatea ca scutirea să se dea unor anumite persoane; legea, acordând scutirea în chip general și obiectiv, o acordă unei anumite categorii sociale, pentru funcția socială pe care o are în Stat sau pentru că este vrednică de o atenție echitabilă a legiuitorului.

Problema scutirilor de impozit a dat naștere la însemnate discuții. Astfel, prin diferite legi s'au acordat unor anumite industrii scutiri de impozite în vederea introducerii lor în țară. Mai târziu, în 1923, prin legea pentru unificarea contribuțiilor directe, aceste scutiri au fost anulate. Legea pentru încurajarea industriei naționale din 14 Februarie 1912, a acordat sub anumite condiții industriilor românești, între alte avantagii, scutirea de orice impozit direct către Stat, județ sau comună, pe o perioadă de 20—30 de ani. Art. 130 din legea contribuțiilor directe abrogă orice scutire care nu era menținută în această lege. Scutirea pentru aceste industrii nemaî fiind menținută, fabricile se adresaă cu recurs secțiilor unite ale Inaltei Curți, pe calea contestațiilor la impunere, susținând că între ele și Stat s'a născut un contract, pe bază de lege și că Statul modi-

ficând singur contractul, a violat art. 17 din Constituție, care garantează proprietatea sub orice formă.

Înalta Curte, examinând problema, respinge recursul pe următoarele considerații:

a) Contribuabilii nu pot avea drepturi în materie de impozit, ci numai obligațiuni, legiuitorul regulând contribuțiunile după cum crede că reclamă interesul general al societății;

b) În baza acestui principiu legiuitorul poate abroga o lege fiscală care ar nesocoti interesul general, sau suprima o scutire de impozit acordată, fără ca contribuabilii să-i poată opune un drept, interesul general prelevând asupra celui individual;

c) scutirile de impozit acordate pe cale de lege, n'au caracterul unor scutiri contractuale, căci în cazul acesta ar fi contrarii art. 112 din Constituție. Ele au caracterul unor scutiri legale, care se mențin atâta vreme cât legea în vigoare le respectă <sup>78)</sup>.

78) Cas. S. U., 4 Iunie 1925, *Fabrica Assan*, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 409. Iată considerentele :

„Considerând însă că impozitul fiind o preluare efectuată asupra resurselor contribuabililor în scop de a subveni la cheltuielile Statului (sau ale județului, sau ale comunei), contribuabilii nu pot avea un drept în această materie, ci numai obligațiuni, în acest sens că legiuitorul regulează contribuțiunile după cum crede că reclamă interesul general al Societății al cărei reprezentant este, că, în baza acestui principiu, legiuitorul poate abroga o lege fiscală care ar nesocoti interesul general, sau suprima o scutire de impozit acordată fără ca contribuabilii să-i poată opune un drept, interesul general prevalând asupra celui individual.

„Considerând pe de altă parte, că art. 1 din legea pentru încurajarea industriei naționale din 12 Februarie 1912 dispune că Statul acordă fabricelor „în ființă, sau cari se vor înființa, fie de o persoană, fie de Societăți, înlesnirile „și foloasele arătate de lege, dacă vor „îndeplini condițiunile ei“ ; că printre aceste „avantaje, figurează și scutirea de orice impozit direct către Stat, județ sau comună, afară de impozitul asupra beneficiului net anual, iar ca condițiuni, legea enumeră o serie de formalități, de prescripțiuni ce trebuiesc a fi satisfăcute.

„Că de aici rezultă, că atunci când Statul a acordat fabricelor avantajile „acestei legi, nu se creiază o situațiune de obligațiuni reciproce dela creditor „la debitor între Stat și fabricant, căci Statul venind în ajutorul acestora pe „cari îi consideră că merită, nu le acordă decât acele înlesniri și foloase pe care „legea însăși le stabilește și fără ca în schimb, să ceară fabricantului altceva „decât respectarea unor condițiuni de ordin general, menite să evite abuzurile „ce s'ar putea săvârși, că, dar, scutirea de impozit direct nu este de natură

Această decizie a Inaltei Curți a fost menținută în mod constant în toate cazurile cari s'au prezentat în judecata sa, cum este cazul rentii de Stat, care, prin lege a fost scutită de orice impozit <sup>79)</sup>, a imobilelor noi construite, scutite pentru o anumită perioadă de timp de impozit și apoi impuse printr'o lege ulterioară <sup>80)</sup>.

Soluția adoptată de Inalta Curte nu este de natură să ne satisfacă. Când Statul își ia un angajament, pe bază de lege, el este dator să respecte acest angajament și o lege ulterioară nu poate să vină să-l modifice unilateral, fără a viola cele mai elementare principii de drept. Când legea dă autorizarea de a se face un împrumut, ea capacitează numai Statul pentru acest important act și pentru condițiile în care dânsul ia naștere. Cei cari subscriu împrumutul cu Statul astfel abilitat, încheie un adevărat contract, căruia trebuie să-i se aplice regulile dreptului civil, fiind vorba de un contract încheiat cu privire la un act de gestiune (strângerea impozitelor și împrumuturile sunt considerate prin excelență ca acte de gestiune).

Când este vorba de autorizarea Statului de a încheia un împrumut, trebuie să distingem în contractul care ia naștere două elemente:

a) un element al dreptului public, legea de autorizare pentru emiterea împrumutului sau pentru acordarea scutirii;

„contractuală; că fabricantul beneficiază de această favoare în virtutea legii, iar nu în virtutea unui contract — și aceasta atâta timp cât subsistă legea ce o prevede și care poate fi modificată sau abrogată când interesul general o reclamă imperios; că o scutire de impozit contractuală ar fi contrarie Constituției care în art. 112 declară formal „că nici o excepțiune sau micșorare de impozit nu se poate statornici decât prin lege“.

„Considerând că astfel fiind, și întrucât, pe de o parte, contribuabilul nu are un drept în materie de impozit și întrucât pe de altă parte, scutirea de impozite de care beneficiază fabricantul care a obținut avantajile legii pentru încurajarea industriei naționale, rezultă din lege, iar nu dintr'o convențiune dintre Stat și fabricant, dispozițiunea art. 130 din legea pentru unificarea contribuțiilor din 1923 care abrogă legile privind scutiri de contribuțiuni directe într'un interes general, nu este edictată în contra principiului proclamat în art. 17 din „Constituțiune“.

79) Cas. S. U., 6 Oct. 1927, *M. Popițeanu*, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 717.

80) Cas. S. U., 5 Martie 1931, *Ing. G. Săpunaru*, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 267.

b) un element al dreptului privat, obligațiunea care ia naștere între Stat și particulari, pe baza autorizării date.

Statul este în drept să modifice prin lege actul de autorizare, dar numai atâta vreme cât pe baza lui n'a luat naștere obligațiunii, n'au născut drepturi pentru parte. Actul de autorizare este un act administrativ în formă de lege. Odată acest act săvârșit în mod legal, nu mai poate fi retractat.

Dar în afară de principiile de drept, ideia de echitate se ridică împotriva acestei atitudini a Inaltei Curți. Nu este admisibil ca Statul să întindă cursă particularilor, îndemnându-i să subscrie la un împrumut public sau să-și plaseze capitalurile într'o anumită întreprindere, pentruca apoi, odată acest fapt îndeplinit să vină să izbească aceste capitaluri de un nou impozit, pe care se obligase să nu-l impună. Angajamentul Statului, luat în baza unei legi, trebuie să fie respectat, pentrucă de încrederea pe care particularii o acordă Statului depinde creditul său și întreaga viață socială și morală a unui Stat.

436. — Gratificațiuni și pensii. — În sfârșit, tot ca o consecință a principiului că nici un impozit nu se poate așeza și percepe decât în baza unei legi, Constituantul a înscris în art. 113 din Constituție principiul că „nici un fond pentru pensii sau gratificațiuni în sarcina tezaurului public nu se poate acorda decât în virtutea unei legi”. Această dispoziție se găsește înscrisă și în art. 114 al Constituției belgiene și-și trage origina din faptul că Regele din Pays-Bas își „aroga dreptul de a acorda anumitor funcționari publici gratificații în sarcina tezaurului public, sub numele de suplimente de salarii, sau de salarii de disponibilitate. El creia astfel sinecure, a căror sarcină apăsă asupra contribuabililor” <sup>81)</sup>. Pentru a se înlătura acest sistem s'a introdus dispoziția constituțională.

Dacă Constituantul nostru din 1923 a păstrat neschimbat acest text, el a făcut-o desigur din două considerațiuni:

a) orice gratificație și orice sumă acordată ca pensie constituie în mod indirect un impozit asupra populațiunii, care nu poate fi așezat decât pe cale de lege.

b) Gratificațiile și pensiunile, constituind cheltueli ale Sta-

81) A. Gron — *Op. cit.*, p. 505.



tului, nu se pot efectua decât în baza unei legi. Ar fi trebuit pus principiul că Statul nu poate cheltui nici o sumă decât autorizat fiind prin lege. Cu chipul acesta s'ar fi putut evita în parte abuzul administrativ.

Dispoziția aceasta a Constituției, că nu se poate acorda nici o gratificație sau pensiuine decât în baza unei legi, își are rațiunea de a fi în Statele unde răspunderea ministerială funcționează în condiții normale. Acolo însă unde această răspundere se pune rar în mișcare, cum e cazul la noi, principiul înscris în Constituție n'are prea mare valoare de aplicațiune. Pentru administrație și pentru miniștrii, el este aproape necunoscut. Deaceia vedem mereu că în bugetele ministerelor se înscriu anual sume globale pentru gratificații, cari se ordonanțează fără să existe lege care să autorize plata lor. Deoarece nimeni n'are posibilitatea să se adreseze justiției, pe calea unui recurs contencios, iar răspunderea ministerială nu funcționează, lucrul se practică în disprețul textului constituțional. Azi, când prin noua lege a contabilității publice s'a introdus în finanțele statului controlul preventiv, credem că ar trebui să se refuze de consilierii controlori viza unor astfel de ordonanțări, ca unele ce sunt oprite de Constituție. Nu s'ar putea susține, față de acest text, care este general, că aici ar fi vorba de gratificațiuni cu caracter periodic, cari ar constitui o obligație pentru Stat.. Textul este general și cuprinzător, nici un fond neputându-se acorda în sarcina tezaurului public pentru gratificațiuni decât în virtutea unei legi.

Gratificațiunea înseamnă răsplata excepțională al unui membru al națiunii pentru o faptă importantă, ea nu reprezintă echivalentul unei munci prestate pentru un anumit serviciu, ci este o recompensă cu totul excepțională, care se acordă sub forma unei sumi de bani sau sub forma unor bunuri în natură, pentru acei membrii ai societății, cari prin actele vieții lor au contribuit în chip excepțional la progresul națiunii. Când este vorba de acordarea unor astfel de recompense sub formă de bani, Constituția cere intervenția Parlamentului. În afară de rațiunea că această gratificație constituie indirect o sporire a impozitelor și deci intervenția legii este necesară, teama ca nu cumva guvernul să abuzeze de această practică a făcut pe constituent să impună Parlamentului controlul prealabil al unor astfel de acte.

În practică însă, gratificațiunile nu se acordă numai sub forma unei sumi de bani, ci de multe ori sub forma acordării

unor bunuri sau folosinți, spre exemplu acordarea unui imobil rural sau urban în plină proprietate, sau dreptul de a culege fructele de pe o anumită proprietate a statului un timp determinat de ani. Problema care se pune este aceea de a ști dacă astfel de gratificațiuni pot fi făcute pe cale administrativă sau este necesară intervenția legii. Constituția pretinde existența legii atunci când vorbește de gratificațiuni făcute în sarcina tezaurului public. Din examinarea acestui text rezultă că Statul nu poate face altfel de gratificațiuni decât prin acordarea unei sumi de bani din bugetul Statului. A da o altă interpretare acestui text, ar însemna să ajungem la concluzia că atunci când este vorba de altfel de gratificații decât în bani, ele se pot face prin acte administrative, direct de administrație. Ori, nimeni nu se gândește să dea o astfel de interpretare acestui text, tocmai într-o materie unde gratificațiile ar putea cu ușurință să fie revocate și bunurile restituite Statului. În toate cazurile unor astfel de gratificații s'a procedat prin lege la acordarea lor<sup>82)</sup>.

82) Sunt numeroase legile prin care s'au acordat, mai ales după războiu, diferite gratificații în natură.

Astfel, prin legea din 15 Mai 1927 se acordă gratificație în natură ofițerilor decorați cu ordinul „Mihai-Viteazul”. Art. 1 al legii o declară categoric: „Ca o consacrare a virtuților ostășești din care au isvorit actele de eroism săvârșite în timpul războiului pentru întregirea neamului în spiritul tradiției strămoșești și ca o mărturie neperitoare care să servească de pildă generațiilor viitoare, se acordă ofițerilor decorați cu *Ordinul Mihai Viteazul* drepturile prevăzute în prezenta lege”. Aceste drepturi sunt:

a) improprietărirea fără plată cu o întindere de 25 Ha, din proprietatea Statului;

b) improprietărirea cu loturi de casă în mărime de 500 m. p., plătibil în 20 de rate anuale, cheltuelile edilitare privind muncipiile și comunele respective;

c) călătoria gratuită în cl. I pe C. F. R., N. F. R. și S. M. R.

Li se impune în schimb o restricție, aceea a înstrăinării absolute a loturilor; ele nu pot fi testate decât unui singur copil, care va păstra lotul nedivizat și cu aceleași obligații, care se vor perpetua din tată în fiu. În caz de deces al proprietarului lotului fără a avea copil, lotul se reîntoarce la Stat. Lotul este sortit să servească la constituirea unei adevărate noblețe de spadă, care, din generație în generație, să constituie o cheazășie de apărare a hotarelor țării.

Prin legea din 18 Oct. 1921, modificată la 28 Aprilie 1927 (Hamangiu, vol. XIII-XIV, p. 393) se acordă dreptul de improprietărire cu loturi de casă pentru invalizi, văduve cu orfani de războiu, demobilizați și funcționari. De data aceasta legea obligă pe toți acești beneficiari să achite în rate anuale, în termen de 20 de ani, costul terenului cu care au fost improprietăriți.

Dar noi credem, față de textul art. 113 din Constituție, că nu se poate acorda gratificații din averea Statului nici sub formă de lege. Averea Statului nu poate trece la particulari sub formă de donațiune. Constituantul a îngăduit un singur fel de recompensă materială, gratificația în bani. Practica de până acum de a se acorda prin lege o altfel de gratificație decât în bani este neconstituțională și trebuie să înceteze. Această practică era un apanagiu al vechiului regim, când șeful Statului, în urma faptelor glorioase de arme, sau drept recompensă pentru serviciile prestate, dăruia o întindere de moșie care avea să servească la înobilarea celui gratificat. Pentru a înlătura posibilitatea de a se mai crea diferențieri de clase sociale, legiuitorul revoluționar, care proclamă egalitatea tuturor cetățenilor, nu mai vorbește decât de gratificații în bani, ceiace exclude posibilitatea de a se acorda gratificații în natură, ca în sistemul vechiului regim.

Dar cum la noi nu există un text expres de Constituție care să oprească acest lucru, parlamentul își rezervă dreptul de a face astfel de gratificații din averea publică. Cu chipul acesta vom ajunge în curând ca toate bunurile Statului să treacă în proprietate particulară. Improprietărirea reangajaților puși în retragere cu 7 ha. teren, fără plata contravalorii sale, sau proiecte ca acel pentru răsplătirea celor decorați cu *virtutea militară de războiu* sunt suficiente să ne învedereze pericolul ce rezultă din acest procedeu. În acest domeniu s'a făcut în timpul din urmă cel mai mare abuz; remedierea acestui rău nu s'ar putea face decât prin reglementarea acestui drept cu prilejul unei viitoare modificări a Constituției.

437. — **Monopoluri.** — Statul este obligat să intervină uneori și să aducă importante restrângeri libertății muncii și co-

Legea din 31 Martie 1928 (Hamangiu, vol. XVI, p. 1003) acordă foștilor deputați în Sfatul Țării, precum și foștilor membri ai guvernelor Basarabiei autonome, cari au înfăptuit Unirea, dreptul de a fi improprietăriți cu un lot de pământ în întindere de 50 ha. Este drept că legea adaugă că acest lot va fi plătit cu prețul pe care Statul l'a plătit la expropriere. Dar această situație nu înlătură faptul cert că ne găsim în fața unei gratificații pe care o face Statul. Acelaș lucru s'a întâmplat și în multe alte cazuri. Pentru a se înlătura însă ideea de gratificație Statul a fixat un preț modic, căutând să se satisfacă astfel și exigența principiilor.

merțului, proclamată de art. 21 din Constituție; el nu o poate face însă decât în următoarele trei cazuri:

1° atunci când este vorba de instituirea unui *monopol fiscal*;

2° atunci când comerțul sau industria interzisă de Stat prezintă atât de mare însemnătate încât Statul, pentru a asigura buna și continua lor funcționare, le organizează în servicii publice monopolizate;

3° atunci când este vorba de apărarea unui interes general, industria și comerțul interzise fiind vătămătoare Statului, fiind deci ilicite.

Constituția noastră a socotit în art. 112 al. ult. că derogarea dela principiul înscris în art. 21 din Constituție este atât de importantă, încât trebuie înscrisă într'un text expres. Ea declară că „monopoluri nu se pot constitui decât numai prin lege și exclusiv în folosul Statului, județelor și comunelor”. Din examinarea acestui text se desprind două idei :

a) monopolurile nu se pot înființa decât în baza unei legi;

b) ele nu se pot constitui decât în folosul exclusiv al Statului, județelor sau comunelor.

A. — Statul are un drept necontestat de a înființa monopoluri în vederea sporirii resurselor sale financiare; acest drept al Statului nu poate fi exercitat în mod arbitrar, ci numai cu concursul reprezentanței naționale, pe cale de lege. Națiunea trebuie să hotărască dacă, după epuizarea tuturor mijloacelor de a face față cheltuelilor Statului numai prin mijlocul impozitelor directe, este locul de a se institui monopoluri. Monopolul constituie o gravă atingere adusă libertății muncii, a industriei și comerțului și el trebuie introdus cu deosebită băgare de seamă. Economistul va spune legiuitorului care este industria sau comerțul care poate fi monopolizat; acesta are însă dreptul și răspunderea aprobării soluțiilor propuse.

Deși monopolul constituie o restrângere adusă libertății muncii, el se justifică însă și este legitim nu numai pentru faptul că această restrângere este înscrisă în Constituție, ci și pentru considerația că el este un impozit, că el înseamnă o limitare adusă într'un interes fiscal libertății muncii și a proprietății. Cu toate acestea, monopolul nu trebuie înființat asupra articolelor de prima necesitate, ci numai asupra articolelor de lux, susceptibile de a produce însemnate resurse financiare.

Dar legitimitatea monopolului nu se poate justifica decât atâta vreme cât el este constituit în folosul Statului, județelor sau comunelor, adică în interesul general. Constituția împiedică crearea de monopoluri în interesul particularilor. Totuși, în practică, aceste monopoluri se constituie dela sine, pe calea *trusturilor*, a căror constituire nu poate fi împiedicată.

La noi s'au stabilit ca monopoluri cu scop fiscal, monopolul tutunurilor, al chibriturilor, al pulberii, al sării, al hârtiei de țigarete, al vânzării băuturilor spirtoase, al vânzării chibriturilor și cărților de joc, al alcoolului, al gazului metan, etc.

Monopolul tutunurilor s'a înființat la noi prin legea din 7 Aprilie 1881, cu modificările din 28 Febr. 1887 și 19 Dec. 1905;

Monopolul sărei s'a înființat prin legea din 1 Aprilie 1881, modificată la 26 Martie 1882 și 24 Martie 1886;

Monopolul chibriturilor și cărților de joc prin legea dela 18 Martie 1886 modificată la 1 Iulie 1889 și 31 Martie 1900 și legea din 31 Mai 1887 modificată la 1 Iulie 1889;

Monopolul hârtiei pentru țigarete prin legea din 18 Martie 1900.

Toate aceste monopoluri au fost date prin legea din 20 Martie 1912 în administrarea regiei monopolurilor Statului, abrogându-se toate legile enumerate mai sus, administrarea și exploatarea acestor produse făcându-se în conformitate cu noua lege.

Această lege rămâne nemodificată până în 1919, când, la 30 Sept., printr'un decret-lege i se aduce o mică modificare cu privire la contravențiuni și se extinde apoi în întreg cuprinsul Statului (D. L. din 5 Sept. 1919 pentru Basarabia și Bucovina; D. L. din 26 Mai 1920 pentru întinderea ei în tot cuprinsul țării). O nouă modificare privitoare la penalități i se aduce prin legea din 22 Aug. 1929. La 7 Febr. 1929 se creiază Casa autonomă a monopolurilor iar prin legea din 2 Iulie 1930 se dă o nouă organizare administrării și exploatarei monopolurilor. Și această lege suferă o mică modificare prin legea din 2 Aprilie 1931.

Monopolul vânzării băuturilor spirtoase în comunele rurale se introduce prin legea din 7 Martie 1908. Această lege, care a suferit numeroase modificări a fost complectamente schimbată prin legea asupra producției și desfacerii spiritului și băuturilor spirtoase din 27 Iunie 1930, modificată și aceasta prin legea pentru monopolul alcoolului din 1932.

Ceiace este interesant de observat pentru monopolul alcoo-

lului este că pe măsură ce se mărește monopolizarea, trecând dela monopolizarea desfacerii și la aceea a producției, se observă o scădere simțitoare a veniturilor acestui monopol. Aceasta dovedește odată mai mult că rentabilitatea unui monopol este în funcție tot de legile economice și nu de calculele financiare ale legiuitorului.

Monopolul gazului metan se institue prin legea regiei monopolului de gaz metan din 3 Sept. 1930. Prin această lege se declară că „dreptul de explorare, exploatare, valorificare a gazului metan din zăcămintele propriu zise de gaz și transportul acestuia până la consumatorul direct sau la organizația de distribuție, constituiesc un drept de monopol al Statului”. Această lege a suferit o modificare prin legea din 9 Aprilie 1931.

B. — In afară de monopolurile de mai sus cari sunt stabilite numai într'un interes pur fiscal și unele din ele în acelaș timp într'un interes de apărare națională și ordine publică (fabricarea și vinderea pulberii și a explosibililor de orice fel), mai întâlnim o serie de monopoluri înființate din cauza importanței lor sociale. Cel dintâi monopol din această categorie este acel al poștelor, telegrafelor și telefoanelor; în toate țările aceste servicii sunt monopolizate de Stat.

Interesul acestui monopol nu trebuie văzut în realizarea unui scop fiscal, ci în nevoia de a asigura permanența și continuitatea legăturilor interne și internaționale. Activitatea poștelor și telegrafelor este determinantă pentru viața unei națiuni și nu s'ar putea concepe ca acest serviciu să fie exploatat de particulari.

Rațiunea acestui monopol fiind deci organizarea unui serviciu public și nu realizarea unui scop fiscal, prețul serviciilor monopolizate nu va reprezenta decât prețul de cost, mărit cu o foarte mică parte, în vederea ameliorărilor ce urmează a fi făcute exploatarei. Mai mult chiar, se preconizează ca aceste servicii să fie exploatate ca servicii publice autonome, având un buget distinct de acel al Statului și aplicându-li-se toate regulile privitoare la întreprinderile private, Statul netrebuind să aibă aici decât interesul unei cât mai bune exploatare.

Acest deziderat a fost îndeplinit la noi prin legea din 3 Aug. 1929 pentru crearea regiei autonome a poștelor, telegrafelor și telefoanelor. Mai mult chiar, pentru perfecționarea și dezvoltarea serviciului telefonic român, s'a votat legea din 4 Aug. 1930.

prin care se autoriză concensionarea exploatării serviciului telefonic unei Societăți anonime române de telefoane.

*Căile ferate.* — Construirea și exploatarea drumurilor de fier, pentru aceleași rațiuni pe care le-am învederat mai sus, constituie un monopol al Statului. Transporturile, prin importanța lor, constituiesc un serviciu public și trebuiesc organizate ca atare. Și aici este locul de a se aplica aceleași principii de organizare și exploatare ca și la poște, adică serviciul căilor ferate trebuie să primească o organizare autonomă și să fie industrializat, fie că exploatarea sa se face în regie, fie că se dă în concesiune la diferite societăți, sub controlul Statului.

La noi, s'a adoptat și pentru căile ferate acelaș sistem de exploatare ca și pentru poște, creindu-se, prin legea din 1 Iulie 1929, regia autonomă a căilor ferate.

Însfârșit, prin legea din 2 Aug. 1929 s'a creiat regia pentru exploatarea căilor pe apă și a porturilor, aplicându-se și aici principiile de administrare și exploatare din întreprinderilor private, principii înscrise în legea din 16 Martie 1929 pentru comercializarea întreprinderilor avuțiilor publice<sup>83</sup>).

Tendința generală care se desprinde din examinarea ultimelor legiuri, nu numai la noi, este că Statul intervine din ce în ce mai mult în toate domeniile de activitate și transformă în servicii publice o serie de întreprinderi private, a căror activitate este scotită că interesează în chip deosebit Statul, sau care este susceptibilă de a produce noi resurse financiare. Economistului îi incumbă sarcina de a decide dacă acest principiu este bun.

C. — Statul poate să creeze anumite monopoluri și să interzică anumite comerțuri și industrii pe care le socotește că sunt vătămătoare interesului social sau contrarii ordinii publice.

Astfel, la noi, prin legea din 21 Iulie 1931 pentru înființarea loteriei de Stat, se creiază un adevărat monopol, ho'ărîndu-se prin art. 3 lichidarea tuturor loteriilor existente în termen de trei luni de zile. Venitul acestei loterii este afectat în între-

83) Am indicat aici numai principalele monopoluri. În afară de acestea mai sunt o serie întregă, monopolul exploatării conductelor de petrol, monopolul energiei hidraulice, etc.

gime pentru sănătatea publică și pentru operele de ocrotire socială.

Deasemeni, prin legea din 14 Iulie 1929 se interzic jocurile de cărți și jocurile de noroc în stațiunile balneare; se creiază totuși o excepție pentru localitățile unde aceste jocuri vor fi autorizate de Stat; venitul rezultat din aceste jocuri va fi afectat pentru sănătatea publică. Cum se vede, legea a instituit un monopol al jocurilor de noroc în folosul Statului, monopol care poate fi exploatat direct sau concesionat sub controlul Statului, care este chemat să privegheze în permanență spre a nu se aduce lezare ordinii publice.

Intervenția Statului în acest domeniu este foarte frecventă și se pot cita încă numeroase exemple de natura aceasta, care ies din sfera propriu zisă a monopolurilor, pentru a intra în dreptul de poliție al Statului.

438. — Bugetul. — Bugetul este actul administrativ care autoriză facerea cheltuelilor prevăzute și permite încasarea impozitelor aprobate. Din examinarea art. 114 al. 1 al Constituției noastre: „în fiecare an Adunarea deputaților încheie socotelile și votează bugetul” pare să rezulte că bugetul are caracterul unei *legi anuale*. Această concepție este însă neexactă; în adevăr, din punct de vedere *formal*, bugetul are caracterul unei legi, în țările în cari el este votat de ambele corpuri legiuitoare, sau în țările cu regim unicameral (la noi și acest caracter formal este contestat, deoarece, deși avem sistem bicameral, bugetul este votat numai de Adunarea deputaților<sup>84</sup>). Acest caracter formal nu este de natură să schimbe structura fondului său, care rămâne acela a unui act de administrație, cum sunt actele prin care Parlamentul autoriză un împrumut, sau o expropriere. Bugetul „nu creiază o situațiune juridică nouă, el nu face decât să aplice legile financiare prin care se creiază impozitele, stabilind astfel veniturile Statului și legile prin care se creiază serviciile publice, stabilind astfel cheltuelile Statului”<sup>85</sup>).

84) Faptul că bugetul ar fi votat numai de Adunarea deputaților n'ar fi de natură să-i știrbească caracterul său de lege chiar în țările cu sistem bicameral, dacă lucrul acesta ar fi îngăduit de Constituție, deoarece Constituția este liberă să creeze competențe. Natura internă a bugetului este însă contrară ideii de lege.

85) P. Negulescu — *Drept constituțional* p. 545—546.



În practica noastră administrativă chestiunea dacă bugetul este un act administrativ sau o lege, a fost o perioadă de timp contestată. Dar acum în urmă în mod constant, Inalta Curte a adoptat soluția că bugetul este un act administrativ și că deși făcut în formă de lege, el n'are altă valoare decât aceea a unui act administrativ, neputând modifica legile în vigoare<sup>86</sup>).

Constituantul nostru și-a dat seama că în practică se va naște discuție asupra caracterului bugetului din faptul că nu este votat decât de o Adunare. Pentru a înlătura acest neajuns și pentru a menține bugetului caracterul de lege formală, Constituantul simte nevoia să aducă dispoziția art. 118, că „legile financiare se publică în „Monitorul Oficial” ca și celelalte legi și regulamente de administrațiune publică”. Acest text nu există în Constituția belgiană. Acolo avem un text general, art. 129, privitor la publicarea legilor, decretelor și regulamentelor cari la noi n'a mai fost reprodus. În schimb s'a introdus art. 118 de teamă să nu se creadă că bugetul nu mai este necesar să fie publicat, neavând caracterul unei legi formale și nefiind votat de ambele corpuri legiuitoare.

Bugetul se pregătește în fiecare an de administrație și se supune, prin îngrijirea ministrului de finanțe, votului Adunării deputaților. Membrii parlamentului, cu ocazia examinării bugetului, au dreptul să propună, pe cale de amendament, sporirea veniturilor sau mărirea cheltuelilor. Pentru membrii parlamentului englez nu există acest drept, care, în practică, dă naștere la mari abuzuri, din cauza reclamei electorale pe care vor să și-o facă deputații propunând reducerea impozitelor și mărirea cheltuelilor. Este nevoie de întreaga autoritate a ministrului de fi-

86) Errera — *Traité de droit public belge* p. 286. vorbind despre caracteristica juridică a bugetului spune: „E vorba aici de o abilitare dată guvernului de reprezentanții națiunii, considerată ca suverană, pentru acte cari, prin natura lor, aparțin funcțiunii executive și constituesc realizarea incontinuu a regulilor odată stabilite. Intervenția organului legislativ nu alterează natura actului, după cum abilitarea sau aprobarea autorităților centrale sau provinciale nu ridică anumitor acte locale caracterul lor contrar”.

La noi, legea pentru organizarea contabilității publice din 31 Iulie 1929, curmă completamente această controversă când declară în art. 4, „Bugetul este actul prin care sunt prevăzute și pretabil aprobate veniturile și cheltuelile anuale ale Statului și ale tuturor serviciilor publice”.

nanțe pentru a opri această demagogie electorală, care poate duce la desechilibrarea bugetului <sup>87)</sup>).

Bugetul, odată întocmit, se supune votului Adunării deputaților, declară art. 114 din Constituție. În sistemul nostru legislativ, Senatul nu participă la votarea bugetului. În toate țările cu sistem bicameral, Senatul participă la votarea bugetului; în toate aceste țări Adunarea deputaților are o prerogativă specială în această materie. Astfel, proiectele financiare și bugetul se depun și se examinează mai întâi de Adunarea deputaților și numai în urmă de Senat. Această dispoziție există și la noi și este înscrisă în art. 35 din Constituție. Rațiunea ei trebuie găsită în faptul că Adunarea deputaților fiind prin excelență icoana fidelă a tuturor curentelor sociale și a marelui masă de contribuabili, este necesar să se pronunțe dânsa întâi, spre a nu se lăsa cumva influențată de autoritatea hoărării Senatului. Dar această dispoziție, care desigur s'ar fi aplicat și în materie de buget dacă nu intervenea art. 114 din Constituție, a rămas azi fără efect în acest domeniu, deoarece bugetul nu este supus votului Senatului.

Origina acestui fapt trebuie găsită, în sistemul nostru constituțional, ca datând din epoca lui Cuza-Vodă. Până la introducerea Statutului lui Cuza, în 1864, noi am avut un sistem unicameral. Statutul, introducând sistemul bicameral, păstrează numai pentru Adunarea electivă dreptul de a aproba bugetul, Corpul ponderativ neavând dreptul de a examina bugetul (art. 13 din Statut). Proiectul de Constituție din 1866 revenea la sistemul unicameral; în comitetul delegaților se adoptă însă sistemul bi-

87) Prohibirea pentru membrii parlamentului de a propune sporirea veniturilor sau mărirea cheltuielilor, care nu este în Constituție, a fost adoptată la noi prin legea contabilității publice, care, în art. 34 declară: „Membrii Adunării deputaților nu vor avea dreptul să propună nici credite noi, nici mărirea creditelor propuse de guvern”. Iată deci că s'a introdus și la noi o îngrădire în dreptul parlamentului, îngrădire pe care noi o credem foarte utilă, dar care este luată peste textul Constituției, care declară că bugetul se supune votului Adunării deputaților: ori, cine are dreptul să voteze are desigur dreptul să ceară să se modifice și ceiace se supune votului său.

Dar, deși dispoziția nu este înscrisă în Constituție, ea rămâne totuși valabilă, fiind luată pe cale de lege. Dacă Adunarea deputaților ar socoti că această dispoziție aduce atingere drepturilor sale, sau violează Constituția, ea ar avea un singur drept, acela de a propune un proiect de lege pentru modificarea legii contabilității publice.

cameral, bugetul urmând a fi votat și de Senat. Dar, în urma unui amendament votat, se ridică dreptul Senatului de a cerceta și aproba bugetul, pe considerația că în acest chip s'ar aduce o întârziere în votarea la timp a bugetului. Acest argument a prevalat și cu ocazia alcătuirii Constituției din 1923<sup>87)</sup>.

Noi socotim că argumentul acesta nu prezintă nici un fel de valoare; acest argument ar putea fi întors și împotriva legilor și nu vedem atunci de ce s'ar păstra sistemul bicameral. Nu discutăm aici dacă este bun sau nu acest sistem, dar trebuie să constatăm că din moment ce avem sistem bicameral, nu există nici o rațiune ca bugetul să nu fie votat și de Senat.

Bugetul, declară art. 4 din legea contabilității generale a Statului, este actul prin care sunt prevăzute și prealabil aprobate toate veniturile și cheltuelile anuale ale Statului și ale tuturor serviciilor publice. Dela această regulă, care se desprinde din art. 114 din Constituție, s'a înțeles să se facă o singură derogare,

87) La cererea senatorului Dr. Hasnaș ca bugetul să fie votat și de Senat, a răspuns ministrul domeniilor Al. Constantinescu, opunându-se în acești termeni: „Onoratul domn Hasnaș a cerut — conform părerii sale în care pare a rămâne constant — ca bugetul să fie votat și de Senat. Cred că noi am avut și avem totdeauna prea bine întrebuițat tot timpul nostru, pentruca să ne mai rămână timp și pentru buget.

„D-lor, examinarea bugetului cere să se formeze și în sânul Senatului o comisiune specială bugetară, apoi discuțiunea lui cere un timp lung, așa că pentru a putea fi votat de ambele corpuri legiuitoare, ar trebui alcătuit și prezentat cu luni de zile înainte, fără a se putea ști rezultatele, chiar aproximative, ale bugetului în curs. Dealtfel Senatul nu e străin de veniturile și cheltuelile Statului, căci toate legile financiare pe care bugetul se întemeiază, se votează și de Senat.

„Prin urmare nu că se desprețuesc drepturile Senatului, sau că se contestă competența sa; din contră, și cheltuelile și veniturile ar fi mai cu competență studiate dacă s'ar examina și de Senat.

„D-lor, nu ne putem plânge de modul cum au mers finanțele țării până în timpul din urmă, când evenimentele au sdruncinat roștul economic și finanțele Statului, nu ne putem plânge că 60 de ani bugetul a fost votat numai de un Corp legiuitor.

„D-lor știu sentimentul Senatului, nu contest legitimitatea propunerii d-lui Dr. Hasnaș, însă, pentruca să nu se împiedice mersul treburilor Statului, îl rog să renunțe la propunerea sa și vă rog și pe D-v să votați articolul așa cum s'a propus”.

„Ceiace se opune este numai timpul lung pe care-l reclamă această îndoită studiere a bugetului, timp de care nu putem să dispunem, mai ales că deacum înainte bugetul va începe la 1 Ianuarie.

aceia prevăzută în art. 117 din Constituție: „toate fondurile provenite din Case speciale, și de cari guvernul dispune sub diferite titluri, trebuie să fie cuprinse în bugetul general al veniturilor Statului”.

Care a fost rațiunea acestei dispoziții a Constituției noastre e greu de precizat. În Constituția belgiană nu există o asemenea prevedere; ea a fost introdusă la noi prin Constituția din 1866, tocmai pentru a extinde controlul parlamentului și asupra serviciilor publice dotate de personalitate și al căror buget nu era prevăzut în bugetul general al Statului. Dar, așa cum a fost introdusă dispoziția, în loc să aducă o întărire a principiului înscris în art. 114 al. 2 din Constituție, constituie, dimpotrivă, o importantă derogare dela dispozițiile lui.

În adevăr, art. 114 al. 2 declară că toate veniturile sau cheltuelile Statului trebuiesc trecute în buget și 'n socoli. Textul era destul de cuprinzător și nici o îndoială nu mai putea încăpea că orice venit al Statului, oricare ar fi fost proveniența lui, trebuia înscris în buget. Adausul din art. 117 era deci fără nici un sens nou. El se referea desigur la acele Case speciale, care erau stabilimente de utilitate publică și care aduceau Statului un venit.

Dar, această dispoziție constituțională a dat naștere, în ultima vreme, la o interpretare dăunătoare, permițând crearea, din patrimoniul Statului, a unor Case speciale, sub denumirea de regii mixte, etc., care-și formează bugete separate, sus'rase controlului parlamentului. Deși chestiunea aceasta a căutat să fie remediată, în parte, prin art. 5 din legea contabilității publice, răul persistă însă și-și găsește baza constituțională în art. 117. Noi credem că inovația constituantului român a fost nefericită și a dus la fărâmițarea bugetului Statului, diminuând controlul.

438. — Anualitatea bugetului. — Bugetul se întocmește pentru un singur an; el este supus în fiecare an votului parlamentului. Rațiunea anualității bugetului trebuie găsită în faptul că în Statele cu regim parlamentar, guvernul trebuie să fie întotdeauna de acord cu parlamentul asupra mersului treburilor Statului. Votarea bugetului constituie prilejul cel mai nimerit de a se angaja o discuție între guvern și parlament asupra mersului serviciilor publice.

În afară de acest motiv, perioada de un an este considerată ca suficientă pentru a închide întrânsa „ciclul normal al

nevoilor, așa cum le aduce mersul anotimpurilor". Errera adaugă că „ea servește de bază și vieții noastre economice și intelectuale; a se îndepărta de aici ar însemna să dăm peste greuțăți de neînvins”<sup>88</sup>).

Necesitatea votării anuale a bugetului este atât de imperios simțită încât ea s'a impus și în țările care n'au o prevedere expresă în Constituție, cum este Italia. La noi, dispoziția aceasta este reprodusă din Constituția belgiană, unde a fost introdusă tocmai pentru a se evita neajunsurile bugetului ordinar decenal, care exista în regatul Țărilor de jos (art. 121 și urm. din legea fundamentală din 24 Aug. 1815).

Votarea anuală a bugetului atrage după dânsa și obligațiunea pentru guvern de a prezenta socotelile pentru verificare. Art. 114 al. 1 din Constituție pune 'n prima linie obligația pentru Adunarea deputaților de a încheia socotelile și numai în urmă de a vota bugetul. Acest rol atribuit parlamentului justifică odată mai mult necesitatea votărei anuale a bugetului, căci cu această ocazie trebuiesc prezentate Parlamentului socotelile bugetului expirat. Verificarea imediată a modului cum s'au întrebuințat creditele acordate constituie o garanție în plus că guvernul își va da silința să nu se abată de la obligațiile ce i-au fost impuse de Parlament atunci când i-a acordat creditele necesare. Dacă această verificare s'ar face la o perioadă mai îndepărtată, ea ar pierde din actualitate și nici nu s'ar mai putea lua măsuri pentru a se îndrepta practica greșită de până atunci. Viața unui guvern, în cel mai fericit caz, durează cât viața unui parlament, patru ani; dacă verificarea nu s'ar face în fiecare an, ci într'o perioadă când cei cari au întrebuințat bugetul n'ar mai fi la putere, ea ar pierde complectamente din importanță.

Pentruca regula înscrisă în al. 1 al art. 114 din Constituție să-și poată ajunge scopul pentru care a fost edictată, era absolut necesar ca să se adauge și dispoziția înscrisă în al. 2 al aceluiaș articol: „Toate veniturile sau cheltuelile Statului trebuiesc trecu e în buget și în socoteli”. Rațiunea acestui text este lesne de găsit. Controlul edictat în folosul Adunării deputaților asupra bugetului ar fi fost ușor eludat dacă n'ar fi fost înscrise în buget toate veniturile și cheltuelile Statului. Dispoziția aceasta a fost

prescrisă în chip formal în art. 30 din legea contabilității generale a Statului din 31 Iulie 1929. Pentru ca să nu poată încăpea nici o discuție asupra înțelesului acestui text, care a voit să cuprindă în bugetul Statului absolut toate veniturile și cheltuielile acestuia, oricare ar fi proveniența și calitatea lor, Constituantul a precizat această idee în art. 117, când decide că „toate fondurile provenite din Case speciale și de cari guvernul dispune, trebuie să fie cuprinse în bugetul general al veniturilor Statului”.

439. — **Bugetul provizoriu.** — Cu toate măsurile luate de legea contabilității publice pentru întocmirea și depunerea la timp în Parlament a bugetului, se poate întâmpla, din cauza discuțiilor la care ar da naștere bugetul, din cauza activității intense a parlamentului, sau din cauza obstrucției acestuia, ca bugetul să nu poată fi votat la timp. În cazul acesta veniturile Statului pe noul exercițiu nu s'ar mai putea percepe și nici plata cheltuielilor necesare nu s'ar mai putea efectua. S'ar aduce deci o gravă perturbare în activitatea normală a serviciilor publice. Pentru a se evita acest lucru, Constituția noastră a luat măsura îndestulării serviciilor publice. În adevăr, ultimul alineat al art. 114 declară: „Dacă bugetul nu se votează în timp util, puterea executivă va îndestula serviciile publice, după bugetul anului precedent, fără a putea merge cu acel buget mai mult de un an peste anul pentru care a fost votat”. Această dispoziție a Constituției și-a găsit consacrare în art. 35 din legea contabilității publice<sup>89)</sup>.

În Franța, dacă bugetul nu este votat la timp, împlinirea nevoilor serviciilor publice se face pe calea *doisprezecimilor provizorii*; prin acest procedeu parlamentul admite ca venituri prevăzute și cheltuieli autorizate, pentru una sau mai multe luni, în orice caz pentru maximum 12 luni, veniturile și cheltuielile prevăzute în bugetul anului precedent. Diferența dintre sistemul francez și al nostru constă în faptul că în Franța, parlamentul intervine pentru a acorda guvernului doisprezecimele provizorii, pe când la noi, puterea executivă își arogă singură acest drept, prin decret regal.

În Italia, anul bugetar începe la 1 Iulie. Dacă bugetul nu

89) Art. 35: „Dacă bugetul nu se votează în timp util, guvernul, în urma unui decret regal, îndeplinește serviciile publice conform bugetului anului precedent, fără a putea aplica acel buget mai mult decât încă un an”.

poate fi votat la timp, atunci parlamentul acordă guvernului dreptul de a se folosi de un buget provizoriu. Spre diferență însă de ceiace se petrece la noi și în Franța, doisprezecimele provizorii în Italia se acordă pe baza proiectului de buget depus în Parlament și nevotat încă și nu pe baza vechiului buget. Este drept că legea de autorizare poate să acorde doisprezecimea provizorie și pe baza vechiului buget, dar în practică s'a acordat pe baza proiectului depus, fiind mai preferabil acest sistem, deoarece noul proiect ține socoteală de situație financiară a Statului în raport cu executarea vechiului buget<sup>90)</sup>.

La noi, deși guvernul are drept, pe cale de decret, să execute vechiul buget timp de un an, totuși, chiar în acest caz excepțional, el recurge la autorizarea parlamentului. Așa s'a întâmplat la noi în 1920, pe timpul când era ministru de finanțe d. Titulescu. Situația de atunci era la fel cu cea de azi, deoarece art. 113 al. 4 al Constituției din 1866 avea acelaș conținut, ca și art. 114 al. 3 de azi.

Cu ocazia votării noului buget însă, guvernul este îndatorat să prezinte Adunării deputaților socotelile și pentru bugetul provizoriu.

440. — **Controlul bugetului.** — Constituția dă o atenție specială controlului întrebuintării bugetului. Ea institue în art. 115 două feluri de control: *controlul preventiv* și *controlul de gestiune*.

Controlul preventiv se referă la angajările de cheltueli și venituri și la ordonanțarea lor; controlul de gestiune se referă la examinarea actelor justificative ale ordonanțărilor efectuate, la examinarea situațiilor lunare de ordonanțări și plăți primite dela contabilitățile centrale ale ministerelor și ale diferitelor administrațiuni publice, precum și conturile generale lunare și anuale de execuțiunea bugetului. Atât controlul preventiv cât și cel de gestiune este dat de Constituție în căderea Curții de Conturi, iar art. 116 din Constituție declară că pentru toată România este o singură Curte de Conturi. Desigur, Constituantul nostru s'a temut să nu se creeze mai multe Curți de conturi, cari să exercite controlul prevăzut de Constituție, făcând astfel să dispară unitatea în exercitarea acestei prerogative. Dar aici

90) O. Ranelletti — *Istituzioni de diritto pubblico*. Padova, Cedam, 1932. p. 308—309.

nu vedem pericolul care ar exista în cazul când ar fi mai multe Curți de Casație. Prohibiția înscrisă pentru Curtea de Casație nu-și poate găsi justificare pentru Curtea de Conturi. În fapt însă, nu este nevoie decât de o singură Curte de Conturi, care să totalizeze și să centralizeze operațiile de control, spre a prezenta în fiecare an și cel mai târziu în termen de doi ani dela încheierea fiecărui exercițiu, contul de gestiune al bugetului expirat, urmând să fie aprobat de Adunarea deputaților.

Ceiace este de observat în organizarea Curții de Conturi este că legiuitorul din 1929<sup>91)</sup> pe lângă atribuțiunile de control, i-a dat și atribuțiuni judecătorești, având dreptul de a judeca gestiunile mânăitorilor de bani, valori și materiale publice; ea judecă în primă și ultimă instanță pe orice funcționar public, precum și pe orice mandatar al administrațiunii, întrucât n'a justificat sumele ce i s'au încredințat pentru îndeplinirea unui serviciu, furnituri sau efectuarea unei lucrări.

Curtea de conturi îndeplinește astfel două feluri de funcțiuni, una *administrativă* și una *jurisdicțională*.

a) ca funcțiune administrativă, Curtea de Conturi are următoarele atribuțiuni :

1° întocmește contul general al Statului, pe baza datelor alcătuite de miniștri, fiecare pentru departamentul său (art. 164 și 165 legea contabilității);

2° exercită controlul preventiv asupra tuturor ordonanțelor de plată emise asupra tezaurului public. Acest control este exercitat prin consilieri: controlori, atașați pe lângă fiecare minister sau administrație autonomă. Legea contabilității publice precizează această îndatorire a Curții de Conturi, declarând că organele de control preventiv se pronunță asupra legalității angajărilor de cheltueli și a ordonanțării, asupra întrebunțării creditelor în limitele alocațiunilor bugetare sau a creditelor extraordinare (art. 43). Pentru înfăptuirea acestei însărcinări, legea contabilității pune obligația ca toate actele prin care se autoriză cheltueli și în general toate actele din care ar deriva direct sau indirect angajamente de a plăti sume de bani în sarcina statului, ca și toate angajamentele relative la vânzări, arendări, închirieri de bunuri publice, trebuiesc supuse în prealabil consilierului-con-

91) Vezi legea din 31 Iulie 1929 în Hamangiu. vol. XVII, p. 828.



trolor pentru a fi vizate (art. 44). Fac excepție dela această dispoziție anuitățile datoriei publice, salariile personalului prevăzut în statele anexate bugetului, pensiunile și ajutoarele viagere, stabilite conform legilor; aceste toate se consideră angajate dela 1 Ianuarie cu întreaga sumă a creditului prevăzut în buget (art. 45).

Legea contabilității nu arată care este natura controlului pe care'l exercită Curtea de Conturi prin consilierii-controlori; acest control nu poate fi însă decât un control al regularității ordonanțării. Curtea n'are să se preocupe de oportunitatea ordonanței, ci numai de faptul de a ști dacă ordonanța emană dela autoritatea competentă și nu depășește creditul bugetar.

Dacă consilierul-controlor refuză viza ordonanței, el este obligat să atragă atenția în scris ministrului, arătând motivele refuzului. Dacă ministrul persistă ca angajamentul sau ordonanța să fie vizate, ele vor fi trimise prin Ministerul de finanțe, care-și va da și el avizul, Curții de Conturi, care va statua, cel mult în 8 zile, dacă este cazul a se da viza. Dacă și Curtea de Conturi refuză viza, ministrul respectiv va seziza Consiliul de miniștri, care va decide (art. 47). Hotărîrea Consiliului de miniștri este obligatorie pentru Curte, care, pe baza ei, va ordona deîndată consilierului controlor să dea viza refuzată. Dar în acelaș timp legea contabilității acordă Curții dreptul de a se disculpa de răspundere și de a atrage atenția parlamentului asupra chestiunei controversate, acesta trebuind să-și spună ultimul cuvânt. Astfel, art. 49 din legea contabilității, ca și art. 14 al legii belgiene din 1846, obligă Curtea de Conturi să comunice lunar Adunării deputaților toate vizele date conform aprobării jurnalului Consiliului de miniștri, împreună cu copiile depe încheerile motivate ale Curții

3° exercită controlul asupra contului Datoriei publice și controlează emisiunile de titluri și bonurile de tezaur ale Datoriei publice, spre a fi făcute în conformitate cu legile și convențiunile respective (art. 20 și 43 legea Curții de Conturi; art. 163 legea contabilității). În Belgia, atribuțiile Curții de Conturi în această privință sunt mai mari. Ea este însărcinată cu păstrarea și întocmirea în dublu a marelui cărți a datoriei publice, unde se găsesec trecute toate împrumuturile contractate de Stat, rentele emise, cupoanele plătite, într'un cuvânt toate operațiunile cari interesează datoria publică. La noi, această grijă este dată în

căderea ministerului de finanțe, care o exercită prin direcția datoriei publice.

b) ca funcțiune *judecătorească*, Curtea de Conturi exercită un control asupra tuturor mănuiitorilor de bani publici, judecând gestiunile lor de bani, valori și materiale publice; ea judecă deasemeni pe orice funcționar public, precum și pe orice mandatar al administrațiunii, întrucât n'a justificat sumele ce i s'au încredințat pentru îndeplinirea unui serviciu, furnituri sau efectuarea unei lucrări. Tot în căderea Curții de Conturi este dată judecata oricărui funcționar public care contravine la dispozițiile legii contabilității publice.

Insfârșit, Curtea judecă ca instanță de apel o serie de ape-uri cari sunt date special în căderea ei prin art. 25 din lege, precum: apelurile făcute de gestionarii însărcinați numai cu perceperile de venituri, pe care le varsă la oficiile de casierii publice, în contra încheerilor serviciilor însărcinate cu administrarea și centralizarea acelor venituri, apelurile în materie de pensii, în materie de rețineri de soldă, etc.

Toți mănuiitorii de bani publici sunt obligați de legea contabilității și a Curții de Conturi să prezinte în termen conturile lor de gestiune împreună cu actele justificative. Gestionarii al căror mandat încetează în cursul exercițiului bugetar, au îndatorirea să prezinte conturile pentru epoca în care au funcționat. Dacă conturile sunt găsite în regulă, Curtea dă gestionarilor descărcare.

Curtea, cu ocazia judecării, poate pronunța amenzi împotriva funcționarilor vinovați de a nu fi trimis conturile la timp sau poate provoca punerea în mișcare împotriva lor a acțiunii disciplinare (art. 30 legea Curții). Dacă, în cursul judecării unei chestiuni date în căderea sa, Curtea descoperă un delict penal (fals, delapidare), ea va suspenda cercetarea afacerii și va înștiința deîndată autoritatea de care depinde acel funcționar și Ministerul de Justiție, cari vor lua măsuri să urmărească pe vinovați în fața instanțelor ordinare competente (art. 40 legea Curții).

Deciziunile Curții de Conturi au caracter *judecătoresc*. Acest lucru rezultă necontestat din dispozițiile art. 47 din legea organică. Deciziile Curții de Conturi sunt supuse controlului Inaltei Curți de Casație, pe calea recursului, care trebuie introdus în termen de treizeci de zile dela comunicarea lor. Deciziile cari

sunt date de Curte în primă și ultimă instanță sunt supuse revizuirii, precum și recursului în Casație; deciziile pe care Curtea le dă ca instanță de apel sunt supuse numai recursului în Casație. Revizuirea se poate cere de orice parte interesată, de procurorul general al Curții și chiar din oficiu de Curte, în termen de șase luni dela comunicarea deciziei, pentruca pe această cale să se corecteze erori de fapt sau să se țină socoteală de acte ce nu s'au avut în vedere la judecată.

Când o decizie a Curții de Conturi este casată, afacerea se trimite din nou spre judecare tot la Curtea de Conturi, care va judeca în secțiuni unite. Dacă secțiunile unite ale Curții de Conturi perzistă în deciziunea de mai înainte, recursul care s'ar face împotriva acestei decizii se va judeca de Curtea de Casație, în secții unite (art. 54 legea Curții).

Ceiace este de remarcat la noi este faptul că în Constituție nu se precizează care este caracterul Curții de Conturi și dependența ei față de puterea legislativă. În Constituția belgiană acest lucru a fost pe larg precizat în art. 116 unde se prevede că membrii Curții de Conturi sunt numiți de Camera reprezentanților și pentru termenul fixat de lege. Apoi Constituția stabilește competența Curții, dându-i în cădere „examinarea și lichidarea conturilor administrației generale și a tuturor contabililor față de tezaurul public. Ea veghează ca nici un articol de cheltueli bugetare să nu fie depășit și nici un transfert să n'aibă loc. Ea încheie conturile diferitelor administrații ale Statului și este însărcinată să culeagă în acest scop toate lămuririle și orice piesă contabilă necesară. Contul general al Statului este supus Camerelor cu observațiile Curții de Conturi”.

Constituția belgiană stabilește deci caracterul Curții de Conturi și competența sa. Din examinarea acestui text rezultă că este o instituție a puterii executive în strânsă legătură cu Camera reprezentanților, având menirea să verifice conturile. Curtea este o instituție care depinde de puterea executivă, dar asupra căreia puterea legislativă exercită un control mai serios, numind pe membrii săi; controlul acesta este explicabil deoarece Curtea este chemată să-i aducă aceștia informații asupra modului cum s'a întrebuințat bugetul, pentruca parlamentul să poată să fie în măsură să exercite acțiunea în responsabilitate ministerială.

La noi Constituția evită să se ocupe de aceste lucruri și lasă ca legea organică să precizeze raporturile dintre parlament și Curtea de Conturi. Ori, din examinarea legii organice a Curții se poate vedea că ea este un organ al puterii executive, având mai mult menirea de a examina conturile de gestiune ale mânuitorilor de bani publici și a judeca apelurile în materie de pensii, decât de a examina și raporta parlamentului despre modul cum s'au întrebuințat sumele alocate prin buget.

În vechea lege pentru organizarea Curții de Conturi din 29 Ianuarie 1895 se păstra același sistem pe care-l întâlnim în Constituția belgiană pentru recrutarea membrilor Curții. Dar noua lege a Curții de Conturi, după ce declară că membrii ei sunt inamovibili, arată, în art. 5, că ei sunt numiți, prin decret regal, la propunerea ministrului de finanțe. În sistemul nostru legislativ, Curtea de Conturi este un organ al puterii executive.

441. — Datoria publică. — Sub denumirea de *datorie publică* trebuie să înțelegem întreaga sumă pe care Statul este obligat s'o plătească în baza împrumuturilor de Stat pe care dânsul le-a contractat. Aceste împrumuturi sunt convertite în rentă, restituirea capitalurilor urmând să se facă după o lungă perioadă de timp.

Statul nostru, atât înainte de războiu, cât și în timpul și mai ales după războiu, a contractat o serie întreagă de împrumuturi, de așa fel încât datoria publică s'a ridicat la o sumă considerabilă, de trebură să se plătească anual amortizare și dobânzi o sumă de peste 7 miliarde lei. Urcarea aceasta considerabilă a sarcinilor bugetare a făcut să se nască ideea suspendării plății datoriei publice.

În Constituție, este drept, nu se găsește înscrisă nici o dispoziție cu privire la datoria publică și la garanțiile ce-i sunt acordate. În Constituția franceză din 3 Septembrie 1791, titlul V, art. 2 se declară: „fondurile necesare pentru plata datoriei naționale și pentru plata lisei civile nu vor putea fi refuzate sau suspendate”. O dispoziție analogă a fost înscrisă în legea fundamentală belgiană din 24 Aug. 1815: „în toți anii datoria publică trebuie luată în considerație în interesul creditorilor Statului”. Dela această dată însă, principiul acesta n'a mai fost înscris în Constituție, deoarece toată lumea era de acord în a vedea în obligația plății datoriei publice un principiu constituțional. Dacă, în Constituțiile anterioare el fusese înscris, faptul se datorește încetării

de plăți în care s'a găsit Franța la sfârșitul veacurilor XVIII. Azi însă, principiul obligativității achitărei datoriilor a dobândit valoarea unui principiu constituțional nescris; valoarea lui a început să fie însă contestată, Statele a căror situație financiară este critică gândindu-se la amânarea plății datoriei publice.

La noi, acest principiu, deși nu este înscris în Constituție, are însă valoarea unui principiu constituțional, consacrat de altfel de art. 31 din legea contabilității publice. Mai mult chiar, Statul înțelege să garanteze prin lege, în unele cazuri, scutirea rentii de orice impozit în folosul statului<sup>92)</sup>. În Belgia, deși această scutire nu se găsește înscrisă într'un text de lege, ea are totuși valoarea unui principiu constituțional. La noi, deși textele de lege vin să acorde scutire, legiuitorul nesocotește scutirea acordată și poate veni — în mod constituțional, după jurisprudența Inaltei Curți — printr'o nouă lege să revină asupra scutirii.

O problemă importantă în legătură cu datoria publică este aceea privitoare la modul de plată al rentii de Stat. Pentruca această rentă să-și păstreze valoarea de emisiune, Statul se obligă să restituie valoarea ei în aur; desigur această situațiune nu prezintă nici o dificultate în timpuri normale, atunci când valoarea monetei fiduciare este egală cu a monetei aur. Dar dificultatea apare imediat ce valoarea monetei fiduciare se diferențiază de a monetei aur și Statul este nevoit să introducă cursul forțat al monetei fiduciare. În acest caz jurisprudența a făcut o distincțiune: ea a stabilit că introducerea cursului forțat este o chestiune care privește ordinea publică internă a Statului și că dela această ordine publică internă nu se poate sustrage nimeni; că însă atunci când este vorba de o obligațiune internațională, ordinea publică internă nu mai joacă nici un rol și obligația de a plăti în aur rămâne valabilă<sup>93)</sup>.

#### B. — Forța publică.

442. — Elementele armatei. — Constituția noastră se ocupă în titlul V de *Puterea armatăă*. La prima vedere, această expresie

92) Vezi *supra*, p. 93 și urm.

93) Vezi: G. Alexianu *Plata în aur*, în *Pand. Săpt.* 1932, pag. 585 cu jurisprudența acolo indicată.

siune improprie întrebuintată de Constituție ar putea să facă să se nască părerea că organizarea Statului nostru este constituită din patru puteri; că în afară de cele trei puteri ar exista la noi o a patra putere, anume puterea armată. Ori, în realitate, aci nu este vorba decât de o traducere eronată a textului din Constituția belgiană „de la force publiques”.

Forța publică este elementul indispensabil, care asigură punerea în mișcare a operii guvernamentale. Caracteristica esențială a unui guvern este de a putea să pună în mișcare forța publică cu ajutorul căreia poate asigura ordinea și siguranța internă și externă a Statului. Cel mai principal element al forței publice este desigur armata; dar ea nu este singurul, poliția și jandarmeria vin ca să completeze elementele forței publice. Constituția belgiană, intitulând titlul V *despre forța publică*, se ocupă de toate elementele ei, de armată, de jandarmerie și de garda civică; constituentul nostru nu a înțeles să se ocupe decât de armată, el a neglijat celelalte elemente ale forței publice și de aceea se explică pentru ce a intitulat diferit de Constituția belgiană *despre puterea armată*. Chiar în această situațiune, întrebuintarea expresiei de *putere* este neexactă, urmând ca acest titlu să fie consacrat *forței armate*.

Constituția noastră n'a înțeles însă să se ocupe decât de armata națională și nu și de celelalte elemente ale forței publice și să stabilească principala ei organizare. Astfel, art. 119, al I, al Constituției declară că tot Românul, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, face parte din unul din elementele puterii armate conform legii speciale. „Din această declarațiune a Constituției se desprind două idei deopotrivă de însemnate:

a) armata este o instituție națională, căci numai Românii pot face parte din cadrele armatei;

b) a voit ca pe cale constituțională să desființeze vechile privilegii și scutiri de serviciul militar, impunând tuturor Românilor obligațiunea serviciului militar, pentru ca nu cumva pe cale de lege ordinară să se desființeze obligația serviciului militar, sau să se acorde scutiri și privilegii cari ar fi putut pune în pericol apărarea țării.

Organizarea armatei se face de legea ordinară; dar Constituția a înțeles să precizeze cadrul în care se va face această organizare.

În art. 119, al. II, Constituția declară că puterea armată se compune din armata activă, cu cadrele ei permanente, rezerva și milițiile. Legea de organizare a armatei va trebui să țină socoteală de acest cadru, iar obligativitatea serviciului militar se întinde pentru toate aceste cadre.

Armata nu constituie o forță independentă în Stat, ea este supusă în totul puterii executive și este la dispoziția acesteia. În adevăr, art. 88, arată că Regele este capul puterii armatei și că el conferă gradele militare și decorațiunile, în conformitate cu legea. Aceste texte nu ar fi suficiente pentru a asigura o prioritate puterii civile asupra celei militare. Această prioritate rezultă însă, din faptul că armata în timpuri normale nu exercită un drept de poliție asupra cetățenilor. Ea nu exercită decât un drept de disciplină, de poliție și de jurisdicție asupra militarilor.

Când în timpuri normale puterea civilă are nevoie de concursul armatei, aceasta este obligată să se pună de îndată la dispozițiunea autorităților civile, numai în urma unei *cereri scrise* pe care aceasta este datorare s'o facă. Armata deci nu are nici un amestec cu puterea civilă, ea este întotdeauna la dispoziția acesteia și execută ordinele ei.

În vremuri anormale, când ordinea publică externă este amenințată, armata intervine, însă tot din ordinul puterii civile, căci declararea războiului nu se poate face decât pe bază de lege; deasemeni, în timpuri anormale, când ordinea publică internă este amenințată, armata dobândește anumite drepturi de poliție internă și jurisdicție și asupra nemilitarilor. Dar aceste drepturi nu-i sunt conferite decât în caz de stare de asediu, care, potrivit art. 128 din Constituție, nu se poate institui decât pe cale de lege. Deci și în acest caz delegația de putere se face cu consimțământul puterii civile, care-și rezervă dreptul să revină și să retragă delegația acordată, făcând să înceteze starea de asediu.

Dar o dovadă și mai vie că armata depinde de puterea civilă și este un element al forței publice, pus la dispoziția guvernului, ni-l oferă art. 121 din Constituție, care declară „contingentul armatei se votează pentru fiecare an, de ambele corpuri legiuitoare”. Deci armata nu are o putere proprie, ea își trage existența sa din legea care votează anual contingentul, adică numărul membrilor ei.

După vechea noastră Constituție, contingentul armatei se vota numai de Adunarea deputaților, întrucât această adunare

era aceia care vota bugetul și tot dânsa aproba și sumele necesare întreținerii armatei. Constituția actuală a socotit că stabilirea contingentului armatei este o chestiune de o importanță deosebită, care nu are legătură numai cu bugetul, ci mai ales cu apărarea țării și că este bine să se pronunțe în această chestiune și Senatul, care, în noua lui constituire, poate cuprinde atâtea competențe militare.

Organizarea armatei este stabilită la noi prin legea din 13 Mai 1930<sup>94)</sup> care prevede că durata totală a serviciului militar este de 29 ani, dela vârsta de 21 de ani până la 50 de ani împliniți. Această durată se repartizează astfel: 2 ani sub arme în armata activă; 3 ani în completare; 15 ani în rezervă și 9 ani în miliții; marina, grănicerii și jandarmii fac sub arme trei ani și numai doi ani în completare.

Armata noastră se compune din armată de uscat, aeronautică și marină. Regele este capul forței armate; ministrul armatei este acela care are în atribuțiile sale administrarea și conducerea armatei, pe care o exercită prin Marele Stat major, ajutat fiind și de inspectorii generali de armată.

443. — **Consiliul superior al apărării țării.** — Deoarece grija înzestrării armatei cu cele necesare în vederea apărării țării este de o importanță deosebită, Constituția n'a voit să lase această sarcină numai Ministrului armatei, ci prin art. 122 a impus obligațiunea creerii unui Consiliu superior al apărării țării, care va îngriji în mod permanent de măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale.

Organizarea acestui Consiliu s'a făcut prin legea din 14 Martie 1924<sup>95)</sup>. După ce această lege reproduce textul constituțional privitor la competența Consiliului, adaugă o dispoziție menită să facă din acest consiliu o realitate: „Incheerile consiliului superior al apărării țării sunt obligatorii și angajează răspunderea ministrului respectiv, după confirmarea consiliului de miniștri”.

Consiliul superior al apărării țării se compune din:

- a) președintele Consiliului de miniștri, ca președinte;
- b) principele moștenitor, la majorat;

94) C. Hamangiu, *Codul general*, vol. XVIII, 1930, p. 268.

95) C. Hamangiu, *Codul general*, vol. XIII-XIV, p. 732.



- c) ministrul armatei;
- d) ministrul afacerilor străine;
- e) ministrul industriei și comerțului;
- f) ministrul lucrărilor publice și al comunicațiilor;
- g) ministrul de finanțe;
- h) ministrul agriculturii;
- i) ministrul sănătății publice;
- j) ministrul de interne;
- k) Consiliul superior al oștirii, cu vot consultativ.

Acest consiliu, care este destul de numeros, are și o delegațiune, formată din miniștrii departamentelor interesate, care funcționează în mod permanent. Dar constituirea acestei delegații nu este destul de precisă; ea rămâne să fie determinată de Consiliu.

Consiliul este dator să se întrunească de două ori pe an, în cursul lunilor Martie și Septembrie, convocat fiind de președintele său. Regele poate provoca oricând convocarea Consiliului și în acest caz El ia președinția.

Rolul Consiliului superior al apărării țării este foarte important, căci lui îi incumbă sarcina de a lua toate măsurile cari sunt în legătură cu apărarea țării; el este menit să fie organul superior de îndrumare și să aibă întreaga răspundere în asigurarea unei bune apărări a țării.

444. —Grade, decorațiuni și pensiuni. — Pentru a asigura armatei naționale pozițiunea de care are dreptul să se bucure în Stat, Constituția declară în art. 120 că gradele, decorațiunile și pensiunile militarilor nu se pot lua decât numai în virtutea unei sentințe judecătorești și în cazurile determinate de legi. Constituția asigură deci sub această formă un adevărat drept de inamovibilitate pentru ofițeri, situație care le asigură un drept de proprietate asupra gradului. Garanția pe care Constituția o dă ofițerilor este chiar mai mare decât aceea a magistraților, de oarece art. 120 declară că pierderea gradului nu poate avea loc decât numai în virtutea unei sentințe judecătorești. Ori ce modificare s'ar aduce legii pentru poziția ofițerilor, ea n'ar putea să prevadă pierderea gradului decât în baza unei sentințe judecătorești.

Modul de pierdere al gradelor ofițerilor este stabilit prin

legea asupra poziției ofițerilor din 9 Aprilie 1931<sup>96</sup>); această lege, după ce repetă în art. 1 ideea că gradul este proprietatea ofițerului, arată cauzele și condițiile în care se poate pierde și anume: a) prin pierderea calității de cetățean român, b) prin condamnarea la o pedeapsă criminală prevăzută de legile penale pentru una din infracțiunile la care codul de justiție militară prevede și pierderea gradului; c) prin destituirea pronunțată de consiliile de războiu prin sentință rămasă definitivă; d) prin reformarea pentru oricare din cauzele prevăzute în legea de față, însă numai atunci când consiliul de reformă s'ar fi pronunțat că faptul este de așa natură, încât ofițerul, odată cu îndepărtarea din armată, trebuie să piardă și gradul.

Cazurile în care un ofițer poate pierde gradul sau decorația sunt prevăzute în Codul justiției militare, iar cazurile în care se poate pierde pensia sunt prevăzute în legea pensiilor.

445. — **Jandarmeria și poliția.** — Forța publică mai cuprinde, în afară de armată, jandarmeria și poliția.

Jandarmeria rurală este un corp organizat militărește și însărcinat cu poliția în comunele rurale, adică să vegheze la siguranța Statului, la menținerea ordinii publice, precum și la executarea legilor și regulamentelor. Jandarmeria depinde de Ministerul de Interne și stă la dispoziția tuturor autorităților cărora legea le conferă atribuțiuni de poliție. Poziția, disciplina înaintărilor ofițerilor, ca și disciplina jandarmilor reangajați sunt cele prevăzute în legile militare și se exercită de Ministerul Armatei. Jandarmeria este organizată la noi prin legea din 24 Martie 1929.

Poliția generală a Statului se exercită pe întreg cuprinsul țării sub autoritatea și controlul ministerului de interne. Poliția generală a Statului are trei feluri de atribuțiuni:

a) ca poliție *administrativă*, are în căderea sa apărarea libertății, proprietății și siguranții persoanelor precum și a drepturilor recunoscute prin Constituție și legi grupărilor sociale, de a preveni infracțiunile, de a executa măsurile de poliție, de a veghea la menținerea ordinii publice, e.c.

96) Hamangiu, Codul general, vol. XIX, p. 383.

b) ca poliție *judiciară* are menirea de a constata și urmări, potrivit regulilor din procedura penală, orice infracțiune, a trimite pe făptuitori înaintea justiției și a executa măsurile ordonate de justiție.

c) ca poliție de siguranță, are menirea de a culege, instrumenta și aduce la cunoștința autorității superioare informațiile privitoare la fapte contrarii ordinii publice și siguranței Statului. Poliția generală a Statului este organizată la noi prin legea dn 21 Iulie 1929.

Poliția, jandarmeria și armata sunt cele trei elemente ale forței publice. Deaceia titlul V al Constituției noastre este eronat din două puncte de vedere; a) fiindcă vorbește de *puterea* armată, când exact ar fi trebuit să se ocupe de *forța* armată și b) fiindcă se ocupă numai de armată, care este unul din elementele forței publice și nu de întreaga forță publică.

446. — *Trupe străine.* — Această greșeală a constituantului nostru este explicabilă pentru considerația că el a voit să dea o atențiune deosebită armatei naționale. El nu s'a mulțumit numai cu enunțarea acestui principiu, în scris, în art. 119 din Constituție, ci a voit să-i aducă o întărire și mai mare, înstruind dispozițiile art. 123 din Constituție. Din moment ce tot Românul face parte din unul din elementele armatei, armata reprezintă națiunea întreagă; ea nu poate fi decât națională. Atunci însă când armata națională n'ar fi suficientă pentru apărarea ordinii interne sau externe a Statului și ar fi nevoie să se recurgă la o armată străină, aceasta n'o poate face guvernul singur, ci are nevoie să fie autorizat de o lege. Națiunea, pe cale legislativă, trebuie să se rostească în aceste cazuri. Așa declară art 123 din Constituție: „Nici o trupă armată străină nu poate fi admisă în serviciul Statului, nici nu poate intra sau trece pe teritoriul României, decât în puterea unei anume legi”.

Deși dispoziția aceasta reeșia implicit din faptul că aducerea unei trupe străine sau trecerea ei pe teritoriul țării presupune existența unui tratat, care nu se poate încheia decât cu adeziunea parlamentului, totuși Constituția a preferat să repete această idee, socotind că faptul prezintă o importanță deosebită.

§ 5. — *Dispozițiuni generale.*

SUMAR: 447. *Stat național, unitar și indivizibil.* — 448. *Teritoriul Statului.* — 449. *Colonizarea.* — 450. *Culorile României.* — 451. *Reședința guvernului.* — 452. *Limba oficială a Statului.*

447. — *Stat național unitar și indivizibil.* — În vederea realizării operii guvernamentale, Constituția înscrie o serie de principii de care trebuie să țină socoteală toate organele Statului în activitatea lor. Astfel, art. 1 al Constituției declară că „Regatul României este un Stat național unitar și indivizibil”. Textul acesta diferă de textul vechiului art. 1, care avea următorul cuprins: „Regatul României, cu județele sale din dreapta Dunărei, constituie un singur Stat indivizibil”. Diferența de text constă în faptul că s’au adăugat două idei noi, *național* și *unitar*. Justificarea acestor idei ne-o dau desbaterile parlamentare. Astfel, raportul dela Senat dă următoarea justificare: „Faptele istorice cunoscute cer o a treia nouă redactare a art. 1 din Constituția dela 1866. S’a adăugit cuvântul *unitar*, pentru a se accentua și mai mult unitatea politică a tuturor Românilor și a se condamna orice preocupățune de federalism și regionalism<sup>97)</sup>”.

În ce privește întrebunțarea expresiei de *național* ea a fost introdusă în urma discuțiilor cari au avut loc în Cameră, spre a se accentua caracterul *național* al Statului nostru; că deși în cuprinsul hotarelor țării noastre există populațiune de altă limbă și rasă, totuși marea majoritate a populațiunii este națională și populațiile minoritare n’ar putea schimba caracterul de Stat național. Deși caracterul unui Stat nu se poate schimba, oricare ar fi declarațiile constituționale, ci el este ceiace-l desemnează populația sa, totuși constituantul nostru a socotit necesar ca națiunea întregă, convocată în Adunare constituantă, să recunoască și n drept o situație necontestată în fapt<sup>98)</sup>.

Constituantul nostru a păstrat în textul art. 1 și cuvântul *indivizibil*, pe care-l găsim în vechea noastră Constituție din 1866, introdus acolo pentru a arăta că Unirea dintre cele două principate, Moldova și Muntenia, este definitivă și că ele au format un Stat indivizibil. A fost menținut și cu ocazia revizuirii din 1884,

97) Vezi Al. Lascarov-Moldovanu — *op. cit.*, p. 7.

98) Vezi discursul prof. N. Iorga în Al. Lascarov-Moldovanu, *loc. cit.*

deoarece, deși unirea celor două principate era în afară de orice discuție, s'a voit totuși să se păstreze neschimbat textul, el reprezentând o tradiție și s'a avut în vedere și faptul că Franța, în Constituția din 1875, când înființează republica, o declară „una și indivizibilă”. Constituantul din 1923 a păstrat mai departe această expresie, pentru a învedera că unirea țărilor surori este un fapt definitiv și pentru a reaminti de prima unire și de textul care a consfințit-o.

Întrebuințarea în art. 1 al Constituției a expresiilor unitar, național și indivizibil, poate da naștere la oarecare nedumerire, deoarece ideea de Stat exclude ideea de divizibilitate, iar atunci când întrebuințezi expresia *național*, ea cuprinde și ideea de *unitar*. Dacă totuși s'a întrebuințat și această expresie, ea trebuie să fie înțeleasă în sensul că deși pe teritoriul Statului nostru trăesc și alte naționalități, totuși, ele nu formează o masă compactă, spre a da un caracter variabil Statului, ci caracterul său național este în acelaș timp unitar, adică naționaliștii sunt răspândiți în mod uniform pe întreg teritoriul Statului.

448. — *Teritoriul Statului.* — Constituția se ocupă în art. 2 de teritoriul României, pe care-l declară inalienabil. Această declarație a Constituției nu mai prezintă azi nici un interes, căci singură ideea de teritoriu al Statului exclude ideea înstrăinării sale. Teritoriul este unul din elementele esențiale ale Statului și cedarea sau înstrăinarea sa duce la distrugerea Statului<sup>99)</sup>. Dacă totuși Constituția păstrează acest art. 2, ea o face ca o veche reminiscență a timpurilor când patrimoniul prințului se cufunda cu patrimoniul Statului și când acesta putea să dispună liber de teritoriul Statului, înstrăinându-l sub formă de danie, de înzestrare de copii sau de cedare<sup>100)</sup>. Pentru a înlătura această practică a vechiului sistem, constituantul nostru a fost mai exigent decât cel belgian și a adăugat la art. 3 al Constituției belgiene un alineat nou, devenit al. 1 al art. 2 al Constituției noastre. Constituantul din 1923 a păstrat acest text nemodificat, deși nici o necesitate n'a impus menținerea lui.

Fie cu acest text, fie fără acest text, este de principiu că

99) Vezi G. Alexianu — *Curs de drept constituțional*, vol. I, p. 68 și urm.; vezi L. Duguit — *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 46.

100) Vezi Paul Negulescu — *Drept constituțional*, p. 81.

teritoriul Statului este inalienabil și că configurația Statului nu poate fi modificată nici prin lege. Singură națiunea, întrunită în Adunare constituantă, este liberă să decidă asupra schimbărilor ce ar urma să survină în întinderea Statului <sup>101</sup>).

Dar art. 2 al Constituției adaugă că „hotarele Statului nu pot fi schimbate sau rectificate decât în virtutea unei legi”. Acest text nu aduce nici o modificare situațiunii pe care am înfățișat-o mai sus, deoarece acest text nu se referă decât la micile modificări sau rectificări de hotare, necesitate de relațiile economice sau de legăturile de comunicație dintre Statul nostru și un alt Stat vecin, și care, tocmai din cauza micii lor importanțe și din cauză că se fac totdeauna pe bază de compensație, pot fi aprobate printr'o lege ordinară. Când însă este vorba de cedarea unei porțiuni de teritoriu fără o compensație în schimb, sau când nu este vorba numai de o simplă modificare de graniță, pentruca actul să dobândească un caracter juridic, are nevoie de adeziunea Constituantei. Fac excepție dela această regulă cedările de teren, care sunt impuse prin forță, în urma tratatelor de pace și care se mențin atâta vreme cât forța dăinuște.

449. — **Colonizarea.** — În vederea menținerii caracterului de Stat național, în vederea apărării integrității etnice a neamului nostru, Constituția înscrie în art. 3 dispozițiunea că „teritoriul României nu se poate coloniza cu populațiuni de gintă străină”. Acest text nu are corespondent în textul Constituției belgiene și a fost înscris la noi pentru a face să înceteze vechiul sistem al colonizărilor, care, practicat mai departe, ar fi putut constitui un pericol pentru neamul nostru.

Încă din cele mai îndepărtate timpuri, după vremea lui Mircea cel Bătrân, istoria pomenește că din cauza birurilor prea aspre, populația rurală părăsea vetrele, plecând în alte țări; câmpurile rămâneau nelucrate și paguba pentru Stat era destul de însemnată. Domnitorii țării, dându-și seamă de acest pericol, iertau de dări pentru o bucată de vreme populația fugară, dându-le chiar anumite avantagii pentru a se reîntoarce. Ei dădeau, *slobozenie de așezare* și satele care poartă azi numele de *Slobozie*

101) C. G. Dissescu — *op. cit.*, p. 433: „Orice lege dar, votată de Camerele ordinare, care ar dispune înstrăinarea unei părți, fie cât de mică din teritoriul român, e nulă și de nul efect”.

amintesc aceste fapte. Dar acest fel de colonizare nu prezintă nici un pericol, căci se aducea înapoi tot populație națională.

Prac'tica de mai târziu însă, de a se introduce în țară populație străină de neam, cum sunt Ceangăii din Moldova, Germanii și Bulgarii din Basarabia, etc., a fost considerată de constituentul nostru ca periculoasă ființei etnice a neamului nostru.

Prin colonizare trebuie să înțelegem introducerea unei populații străine în masă, iar nici decum introducerea străinilor în mod individual, fapt care este îngăduit de Constituție, respectându-se bineînțeles legile de poliție și siguranță. Colonizarea cu populație străină este interzisă în mod complet; ea nu poate fi acordată nici pe cale de lege. Acest text însă nu interzice colonizarea țării cu populație românească, ceiace de altfel s'a făcut pe o scară largă, acum în urmă, prin legile pentru împroprietărirea țăranilor.

450. — **Culorile României.** — O altă dispoziție, pe care constituentul o socotește deosebit de importantă, este aceea înscrisă în art. 124 din Constituție care declară: „culorile drapelului României sunt: albastru, galben și roșu, așezate vertical”<sup>102</sup>).

Vechea Constituție din 1866 nu prevedea modul cum urmează a fi așezate culorile, astfel că nu aveam un drapel unic, așezarea culorilor variind. Legea din 26 Martie 1867, ca și legea din 11 Martie 1872, ambele în art. 6, care au aceeași redacțiune, stabilesc că „drapelul Domnului ca și acel al armatei, vor avea dispuse culorile naționale în modul următor: albastru perpendicular și alături cu hampa, galbenul la mijloc, roșu la margine flotând. În mijloc vor fi armele țării”. Art. 4 declară că în armele țării pe o eșarpă albastră, va fi înscrisă deviza familiei Hohenzollern: *Nihil sine Deo*.

Constituția actuală, precizând modul cum vor fi așezate culorile naționale, a consacrat dispozițiile legilor din 1867 și 1872. Ea a socotit că este necesar să prevadă într'un text expres cari sunt culorile drapelului României, deoarece aceste culori simbo-lizează țara.

102) În heraldică, culorile acestea au următoarea semnificație: *albastru* sau *azur* înseamnă dreptate, frumusețe, cinste, bună reputație; *galben*, înseamnă credința, forța, statornicia și bogăția; *roșu*, înseamnă curaj, vitejie. Vezi Paul Negulescu -- *Drept constituțional*, p. 555.

Asupra modului cum s'a ajuns să se adopte aceste culori drept culori naționale sau culori ale drapelului României, ne putem ușor edifica dacă coborîm în trecutul principatelor române. Astfel în Regulamentul organic al Valahiei, § 429, se stabilește că trupele de călăreți vor purta sulite de lemn, încăputate cu fier și având steguleț în culorile albastru și galben. Regulamentul organic al Moldovei declară că aceste stegulețe vor avea culorile albastru și roșu.

Convenția dela Paris din 7 August 1858, ocupându-se de drapelele oștirii, statornicește în art. 45 că cele două oștiri vor păstra drapelele actuale, dar că vor adăugi la ele o banderolă de culoare albastră. Convenția dela Paris introduce deci primul element de unitate în culorile naționale ale celor două țări.

Statornicirea unor culori unitare pentru drapelul țării revine lui Cuza Vodă, care, prin decretul din 19 Martie 1863, decretează: *a*) că aquila română, cu crucea în gură se va pune ca emblemă a României, deasupra drapelului armatei și *b*) zimbrul și vulturul întruniți, constituind armele României, vor forma sigiliul și timbrul Statului. Se observă că în acest decret nu se precizează care vor fi culorile drapelului și cum vor fi așezate. Dar, cu ocazia distribuirii drapelului, la 1 Septembrie 1863, Domnitorul spunea trupelor: „Azi primiți din mâinele mele drapelul care reunește culorilor provinciilor surori, după cum voința unanimă a Românilor a unit pe capul meu coroanele ambelor țări”. Din declarația aceasta a Domnitorului rezultă că drapelul s'a format din trei culori, roșu, galben și albastru, contopindu-se astfel culorile celor două principate, albastru și galben al Munteniei, albastru și roșu al Moldovei. Culorile au fost însă așezate toate perpendicular pe hampă<sup>103</sup>). Cum nu există o lege în

103) Vezi pentru mai multe amănunte Paul Negulescu — *Drept constituțional*, p. 555—556. Reproducem aici cuvintele pronunțate de Domnitorul Cuza, cu ocazia predării drapelurilor:

„Drapelul este România, acest pământ binecuvântat al Partiei, udat cu sângele strămoșilor noștri și îmbelșugat cu sudoarea muncitorului. Este familia, căminul fiecăruia, casa în care s'au născut părinții noștri și în care se vor naște fii noștri.

„Drapelul este încă simbolul devotamentului și al fidelității, al ordinei și al disciplinei pe care o reprezintă armata.

„Drapelul este în acelaș timp trecutul, prezentele și viitorul, este istoria întreagă a României.



privința așezării lor, a trebuit să intervină legea din 1867, care a precizat modul cum vor fi așezate.

451. — **Reședința guvernului.** — Constituția stabilește, în art. 125, că „reședința guvernului este în Capitala țării”. Textul acesta al Constituției diferă de art. 124 al Constituției din 1866 care era reprodus pe deantregul după art. 126 al Constituției belgiene. Art. 124 al Constituției din 1866 declară că „orașul București este capitala Statului român și reședința guvernului”. Din acest text se desprind două idei: *a*) orașul București este capitala Statului și *b*) reședința guvernului este în capitala Statului.

Constituantul din 1923 n'a păstrat decât cea de a doua idee, anume că reședința guvernului este în capitala țării. El n'a mai reprodus și dispoziția că orașul București este capitala țării, de oarece la acea dată se discuta încă posibilitatea mutării capitalei, într'un oraș mai central și mai bine situat din punct de vedere strategic.

În urma Constituției din 1923 nu există nici un text care să prevadă că orașul București este capitala țării. A trebuit să intervină legea pentru organizarea administrației comunale a orașului București din 7 Februarie 1926<sup>104</sup>, care să declare în art. 1 că „municipiul București este capitala României”. Această dispoziție a fost menținută și 'n legea din 11 Septembrie 1929, privitoare la organizarea administrației municipiului București<sup>105</sup>), astfel încât azi stabilirea capitalei țării este făcută pe cale de lege și n'ar putea fi modificată decât tot prin lege.

452. — **Limba oficială a Statului.** — Consti'uantul din 1923, deși a declarat în art. 1 din Constituție că România este un stat național, a ținut totuși să repete în art. 126 o consecință care se desprindea dela sine, anume că „limba românească este limba oficială a Statului român”. Acest text n'a existat în Consti'tuția din 1866; Constituția nouă, întocmită sub imperiul principiului naționalităților, a socotit absolut necesar să declare că limba oficială a Statului este limba românească. Aceasta înseamnă că

„Cu un cuvânt, drapelul reprezintă toate îndatoririle și toate virtutele militare, cuprinse în aceste două cuvinte gravate pe aquilele române: Onoare și patrie”.

104) Hamangiu — *Codul general*, vol. XI—XII, p. 1146.

105) *Vezi Codul administrativ* de P. Negulescu și G. Alexianu.

toate actele Statului trebuiesc întocmite în limba română; aceeași dispoziție trebuie aplicată și actelor particulare cari sunt prezentate spre înregistrare sau validare la un oficiu public. Dar această dispoziție constituțională impune ca 'n toate oficiile publice să se vorbească limba română.

Dispoziția înscrisă în art. 126 din Constituție nu exclude însă posibilitatea întrebuintării unei alte limbi în școală sau biserică. Acordarea acestui drept trebuie însă să se facă pe cale de lege; națiunea poate acorda acest drept, fără prejudiciu pentru limba națională. În toate cazurile în care s'ar acorda acest drept, el nu se poate face cu excluderea completă a limbii române; aceasta trebuie să formeze în școală obiect de învățământ, deoarece fiind limba oficială a țării, trebuie să fie cunoscută de toți cetățenii.

Faptul că s'a declarat că limba română este limba oficială a Statului, impune tuturor funcționarilor publici obligația cunoașterii ei. Dispoziția aceasta, deși rezultă implicit din art. 126 al Constituției, nu este totuși cuprinsă în Statutul funcționarilor publici, ci numai în art. 31 al regulamentului acestui Statut. Această dispoziție a fost înscrisă și 'n diferite legi de organizare ale corpurilor de funcționari de specialitate, cărora nu li se aplică partea a doua a Statului, cum sunt învățătorii, profesorii, medicii, etc. Atât regulamentul statutului cât și legile cari au introdus această dispoziție, au prevăzut termene și examene pentru cunoașterea limbii oficiale. Cu toate aceste dispoziții de lungă tranziție, au mai rămas funcționari din vechiul regim al statelor cari au deținut provinciile românești, cari să nu cunoască limba oficială. Aceștia, deși se găseau funcționând ca stabili sau inamovibili, au fost totuși puși în disponibilitate direct de administrație, fără a fi trimiși la comisiile de disciplină. Această măsură a administrației a fost confirmată prin repetate decizii ale Inaltei Curți s. III<sup>106</sup>). Săcolim că acest mod de a proceda este greșit; el nu s'ar putea aplica decât pentru func-

106) Cas. III, Dec. 1180 din 24 Noemb. 1928; Cas. III, Dec. 1184 din 24 Noemb. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 183.

ționarii numiți sub regimul legilor române, căci acestora le-ar lipsi o condiție esențială de numire și autoritatea ar putea oricând să raporteze o numire ilegală. Pentru funcționarii pe care i-am găsit în teritoriile alipite, bucurându-se de stabilitate, îndepărtarea din serviciu pentru necunoașterea limbii oficiale, nu s'ar putea face decât pe calea consiliilor disciplinare, acestea fiind singurele în drept să constate existența faptului încriminat. Altminteri, stabilitatea funcționarilor ar putea fi desființată pe această cale <sup>107</sup>).

107) D. conf. J. Vermeulen — *Statutul funcționarilor publici*, 1933, p. 63 aprobă soluția pe care o dă Inalta Curte.

# Consiliul Legislativ

---

## CAPITOLUL III.

### Consiliul Legislativ.

#### § 1. — Rolul Consiliului Legislativ.

SUMAR : 453. *Technica legislativă.* — 454. *Concepția Constituției.* — 455. *Concepția legii din 1925.* — 456. *Concepția art. 76 din Constituție.* — 457. *Consiliul legislativ și examinarea constituționalității proiectelor de legi.*

453. — *Technica legislativă.* — În epoca modernă a codificărilor, problema tehnicii legislative a apărut în conștiința jurisconsultilor ca un element determinant. Desigur, nu se poate tăgădui că în toate timpurile legiuitorul s'a preocupat „de forma pe care o dădea preceptelor sale, de alegerea termenilor pe care-i întrebuița, de ordinea pe care o urma în aceste dispoziții”<sup>1)</sup>. Dar, acum în urmă, și în special dela redactarea codului civil german, terminată în 1896, se pare că lumea juridică este stăpânită de un curent nou, acela al părăsirii vechii tehnice, empirice și spontane, adoptând o tehnică științifică, menită să asigure legiferării o unitate de direcție, o perfectă cordonare, într'un cuvânt să creeze legislațiunii o puternică structură de total.

Aceste preocupări au trebuit să influențeze și pe legiuitorul nostru constituant, atunci când a înscris în Constituția dela 1923,

1) Fr. Génv. — *La technique législative dans la codification civile moderne.* (Livre du Centenaire — Le code civile, 1904, p. 989).

obligatiunea înființării unui *Consiliu Legislativ*. Raportorul Constituției în Senat, profesorul de drept public C. Disescu, se exprimă astfel în raportul său: „Experiența zilnică ne arată că Adunările Legiuitoare nu sunt apte pentru legile organice și complicate. Aceste legi cer cunoștinți speciale, studii și experiență. Chiar studiul dreptului nu este îndestulător. Legislația presupune cunoștința unei întregi enciclopedii. Este o tehnică legislativă, cum este una juridică, una financiară”. Preocuparea constituantului a fost deci aceasta: „Adunările Legiuitoare, nu sunt apte pentru o legiferare științifică din punct de vedere al tehnicii. Pentru aceasta trebuiesc studii speciale, cunoștinți speciale, pe care nu le poate avea decât un corp anume pregătit pentru aceasta”. Și ei a fost creat prin art. 76 din Constituție:

„Se înființează un Consiliu Legislativ, a cărui menire este să ajute în mod consultativ, la facerea și coordonarea legilor, emanând fie dela puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicarea legilor.

„Consultarea Consiliului Legislativ este obligatorie pentru toate proiectele de legi, afară de cele cari privesc creditele bugetare; dacă însă, într-un termen fixat de lege, Consiliul Legislativ nu-și dă avizul său, Adunările pot proceda la discutarea și aprobarea proiectelor.

„O lege specială va determina organizarea și modul de funcționare a Consiliului Legislativ”.

Ca urmare a acestei dispoziții constituționale, s'a alcătuit legea din 26 Februarie 1925, pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ<sup>2)</sup>.

Această lege, atât prin modul cum a organizat acest Consiliu, cât și prin atribuțiile ce-a înțeles să-i dea, ca și prin ideea dominantă de care a fost călăuzit legiuitorul, deși aceasta nu apare destul de clară din expunerea de motive, nu corespunde în totul nici dispoziției înscrise în art. 76 din Constituție și nici concepției generale ce există în această privință.

454. — *Concepția Constituției*. — În primul rând, concepția care a călăuzit pe legiuitorul dela 1925, făuritorul legii pentru organizarea și funcționarea Consiliului legislativ, este în

2) Hamangiu — *Codul general*, vol. XI-XII. p. 45.

oarecare contrazicere cu dispozițiile art. 76 din Constituție. Este adevărat că lucrările pregătitoare ale Constituției, în afară de raportul citat, nu lămuresc cu nimic textul amintit, dar, dat fiind faptul că autorul expunerii de motive al legii din 1925, a participat în chip efectiv la redactarea și discuția Constituției, putem ușor să ne dăm seama de ideile ce-au călăuzit constituent. În adevăr, în expunerea de motive, autorul legii din 1925, se exprimă astfel:

„Proiectul pune însă o deosebită grijă, ca acest organ consultativ, în îndeplinirea funcțiilor sale, să nu atingă întru nimic prerogativele puterii legiuitoare și libertatea inițiativei legilor, fie la guvern, fie la inițiativa parlamentară.

„Deacea, în mod hotărît el prevede, că nici atunci când se va găsi în fața unui proiect întocmit, nici atunci când se va găsi în fața unei însărcinări de întocmire a unui proiect, Consiliul nu va putea discuta asupra oportunității proiectului, sau asupra considerațiilor politice care-l determină.

„Aceasta nu intră în competența Consiliului, ci în suverana judecată a puterii executive sau a puterii legiuitoare.

„Din acest punct de vedere Consiliul legislativ este un organ de tehnică legislativă.

„Consiliul se găsește limitat în cadrul competenței sale speciale, care nu poate cuprinde — nici în cea mai largă accepțiune a noțiunii de politică juridică — noțiunea și înțelesul general al politicii lato-sensu sau a politicii pur și simplu”.

Desigur, aceasta a fost concepția legiuitorului constituent și acesta trebuie să fie și rolul Consiliului Legislativ. Și totuși, autorul legii Consiliului Legislativ se contrazice pe deantregul, atunci când în expunerea de motive, ceva mai jos, înșiră astfel atribuțiile acestui nou organ :

„c) de a cerceta la aceleași cereri și după aceeași procedură, studiile preliminare, expunerile de motive, anteproiectele și proiectele de legi și de regulamente generale întocmite de guvern și de a propune modificările de formă sau de fond pe care le-ar reclama: corectitudinea și claritatea redacțiunii juridice, coordonarea cu *principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituției*, cu dispozițiunile legilor și regulamentelor în ființă și cu trebuințele sociale și progresele științifice”.

Organul care era menit să nu se ocupe „nici în cea mai largă accepție a noțiunii de politică juridică” — de concepții

politice, este totuși chemat să „coordoneze legile cu principiile și concepțiile economice, sociale și politice ale Constituției”. Contradicția apare deci flagrantă. Și să nu se creadă că-i vorba numai de o scăpare din vedere în expunerea de motive. Aceste idei ale expunerii de motive au devenit, neschimbate, texte de lege: art. 2 al. c și art. 58.

Aceste atribuțiuni ale Consiliului, sunt în contradicție cu rolul său de organ de *tehnică legislativă*, așa cum repetă de mai multe ori expunerea de motive și cum rezultă din textul art. 76 din Constituție.

455. — *Concepția legii din 1925.* — Din întreaga concepție care a stat la baza alcătuirii Consiliului legislativ, un lucru se desprinde cu evidentă: Consiliul legislativ trebuie să fie un organ de tehnică legislativă. Dar legiuitorul dela 1925 n'a sesizat cu precizie care-i cuprinsul acestei noțiuni. Căci, după cum spune profesorul Gény, în lucrarea citată „tehnica legislației constă, în esență, din ansamblul procedurilor, prin mijlocul cărora sursa capitală a Dreptului pozitiv la cei moderni, Legea scrisă, se găsește adaptată rolului său specific, care nu-i altul decât direcția precisă a acțiunilor umane către scopul ultim al oricărei organizări juridice. În adevăr, e vorba, pentru legiuitor, de a formula reguli fixe, imperioase, categorice, cari să fie de natură să stabilească o delimitare oarecare a intereselor umane în conflict și să asigure ordinea necesară dezvoltării vieții sociale. Considerată în sine, invenția unor asemenea reguli, statuând asupra complexităților lumii reale, constituie un procedeu de tehnică juridică. Dar tehnica legislativă propriu zisă nu se realizează decât în modurile de formație și de elaborare a acestor reguli legale; și sub această înfățișare este locul s'o considerăm aici”.

După această concepțiune, care are darul de a se ridica deasupra celorlalte concepții<sup>3)</sup>, tehnica legislativă este arta cu

3) A se vedea asupra concepției tehnice legislative Savigny — *Vom Beruf unseres Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* și *Traité de droit romain*, trad. Ch. Guenau, t. I, Paris, 1885, §§ VII—VIII, p. 14—21; §§ XII—XV, p. 32—54; W. Arnold., *Cultur und Rechtsleben*, Berlin 1856; A. Colmo. *La técnica jurídica en la obra profesor Gény* în *Revista jurídica y de ciencias sociales* Buenos Aires, 1916, p. 6—7. R. vom Ihering, *L'Esprit du droit romain*, trad. de Meulenaere, 3-e edit., 1887—1888, t. III, §§ 42—68; t. IV, p. 1—301;

ajutorul căreia se poate adapta un text de lege ideilor cari l-au călăuzit pe legiuitor, căci „legea scrisă este o expresie a gândirii umane cu ajutorul limbajului, adică prin cuvinte sau prin asociere de cuvinte, destinate să producă la cei cărora se adresează o mișcare intelectuală, asemănătoare cu aceia care s'a născut în sufletul persoanelor dela care emană”<sup>4</sup>).

Geny adaugă: „Intr'un chip mai larg trebuie să spunem că legislația reprezintă o operă literară *sui generis*, adică având un obiect clar specificat. De aceia vom fi cu toții de acord să recunoaștem fără greutate că „legea bună”, „codul bun”, trebuie, înainte de toate, să prezinte calitățile cerute oricărei opere literare, care se adresează inteligenței și voinții, mai mult decât imaginației și sentimentului: *unitate, ordine, precizie, claritate*”.

Aceasta este menirea tehnice legislative. Intr'un cuvânt ea trebuie, după expresia dd. Colin și Capitant, să traducă prin cuvinte, idei cari sunt, ele înșile, reprezentarea realităților. In vederea acestui scop a fost creiat Consiliul Legislativ, care nu se poate ocupa de fondul proiectelor de legi aduse în deliberarea sa, ci numai de tehnica redactării lor. Proiectele de legi reprezintă curentele de viață socială, ideile și gândurile cari animă colectivitatea într'un moment dat; ele trebuie să rămână în întregime

Ihering, *Du role de la volonté dans la possession*, trad. de Meulenaere, Paris, 1891, § IX, p. 124—170. B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt A. M., 1906, §, 24, p. 110—112; J. Kohler, *Rechtsphilosophie und Universalrechtsgeschichte*, § 10; R. Stammler, *Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung*, Leipzig, 1906, p. 161—162; L. Michoud, *La Théorie de la personnalité morale et son application en droit français* t. I; R. Saleilles *Droit civil et droit comparé* în *Revue internationale de l'enseignement*, 1911; Fr. Géný, *La conception générale du droit, de ses sources, de sa méthode dans l'oeuvre de R. Saleilles*. (*L'oeuvre juridique de R. Saleilles*, Paris, 1914). A se vedea savanta lucrare a lui Fr. Géný — *Science et technique en droit privé positif*, t. III, 1921, în special de unde împrumutăm aceasta bogată bibliografie. A se vedea Is. N. Micescu, *La personnalité morale et l'indivision comme constructions juridiques*, Paris, 1906—1907; N. Titulescu, *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, Paris, 1907—1908; C. G. Partheniu, *Le droit social sur les choses*, Paris, 1908—1909, lucrări citate toate de d. Géný. A se vedea deasemeni pentru studiul acestei chestiuni Fr. Géný. — *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, ed. II, Paris, 1919. Géný indică în vol. III al lucrării citate întreaga și complecta bibliografie în această privință.

4) Géný, *op. cit.*, p. 996.



în căderea Parlamentului. „Considerată în fondul său, vreau să spun în natura sa intimă și ca element al lumii sociale, Legea este izvorită din viața colectivă și n'ar putea să înceteze să facă parte dintrînsa, numai prin simplul fapt că a trecut prin creerul unui legiuitor. Acesta nu poate nesocoti nepedepsit acest caracter eminent sociologic al operii sale, pe care, desigur, trebuie să-l construiască atît după experiențele trecutului, cât și după nevoile momentului și 'n vederea noilor cerințe ale viitorului. Dar, dacă voim să vedem mai curînd în Lege, mijlocul de a da conduitei umane, direcția precisă și fermă de care are nevoie, dacă o considerăm, nu numai ca pură expresie a unei realități sociale, ci ca *procedeu* destinat să adapteze unor anumite scopuri activitatea oamenilor și dacă ne întrebăm sub ce formă va putea mai bine să atingă siguranța efectului, care constituie, ca sursă a Dreptului pozitiv, cea mai bună justificare, îmi pare că trebuie, înainte de toate, s'o tratăm ca act al unei voințe bine determinate, tinzând, grație sancțiunilor de care dispune, să impună altor voințe, într'un chip pe cât de adecuat posibil, conținutul propriei sale voințe, prin intermediul limbajului uman și cu toate resursele care se pot găsi la acesta”<sup>5)</sup>.

Acesta este esențialul a ceea ce se numește tehnică legislativă. Și acest lucru a înțeles constituantul să dea în căderea Consiliului Legislativ. Căci nu se poate închipui că acest legiuitor a voit să supună cenzurei Consiliului curente de opinii, ideile cari se desprind din viața socială și care sunt și trebuie să rămână de exclusivă competență a Parlamentului.

Textul legii actuale, ca și expunerea de motive, nu corespund însă cu aceste principii. În loc ca legea să se mărginească să dea în căderea Consiliului Legislativ examinarea proiectelor din punct de vedere al tehnicii legislative, ea dă posibilitatea ca proiectele de legi să fie examinate în vederea „coordonării cu principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituției și cu trebuințele sociale și progresele științifice”. Iată deci un vast câmp de activitate, în care Consiliul Legislativ este chemat să facă politică socială și politică generală să discute concepțiile cari stau la baza proiectelor, să le găsească poate în contradicție cu concepțiile „sociale, economice și politice” ale Con-

5) Gény, *op. cit.*, p. 996—997.

stituției, să se pronunțe astfel, cu alte cuvinte, chiar asupra oportunității proiectelor. Este adevărat că avizul Consiliului este pur consultativ; vom vedea totuși care este importanța și rolul lui în sistemul nostru parlamentar.

Dezbaterile parlamentare, cari au avut loc cu ocazia votării legii Consiliului Legislativ, ca și cu ocazia discuției art. 103 din Constituție, sunt de natură a ne înfățișa cu totul diferit rolul acestei instituții.

Astfel, cu ocazia discuției legii organice a Consiliului la Cameră, d. deputat Gr. Iunian, făcea aceste juste observații:

„Ne arătați că acei cari făuresc legile trebuie să poată îndeplini două funcțiuni; aceia a tehnicei juridice și aceia a politice legislative. Și ne arătați cât sunt de variate cunoștințele necesare pentru îndeplinirea acestor funcțiuni și cât este de greu să le posede cineva.

„Citind expunerea D-v. de motive, am impresia că nu sunteți tocmai bine edificat asupra a ceea ce se înțelege prin tehnica juridică. Oare D-v., Domnule Ministru, nu înțelegeți prin tehnica juridică opera pe care juriconsulții o realizează prin interpretarea legilor și adaptarea lor la condițiunile noui de viață socială și politică, atunci când nu intervin modificări legislative, care să înlocuiască textele vechi și perimate, cu altele noi și potrivite? Noi așa cunoaștem tehnica juridică. Dar poate că D-v faceți aluzie la tehnica juridică specială, legislativă, care constă în arta de a înscrie în texte precise concepțiunea legiuitorului”.

Și, odată stabilit ce este tehnica legislativă, d. Iunian, adaugă mai departe, ocupându-se de rolul și atribuțiile Consiliului Legislativ :

„Iată, D-lor, un proiect întocmit de guvern, pe baza unei concepțiuni pe care guvernul o cunoaște, pe care este stăpân, pe care trebuie să rămână stăpân și D-v. trimeteți în cercetarea Consiliului Legislativ, nu redactarea proiectului de lege, ci cercetarea și redactarea expunerii de motive... Expunerile de motive constituiesc latura politică în elaborarea unei legi și aceasta aparține exclusiv, fie Parlamentului, fie D-voastră. Consiliul Legislativ nu poate și nu trebuie să aibă altă cădere decât să examineze din punctul de vedere al tehnicei juridice, în legătură cu Constituția și legile existente, proiectele de legi, în forma în care D-v le înaintați.

„Dar D-v îi cereți să propună „modificări de formă sau de fond, pe care le-ar reclama corectitudinea și claritatea redacțiunii juridice, ...coordonarea cu principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituțiunii”.

„Deci coordonarea nu numai cu principiile, ci și cu concepțiunile Constituțiunii. Consiliul Legislativ nu se va mărgini să cerceteze dacă proiectul este cumva în discordanță cu principiile Constituțiunii; el va putea cerceta care au fost concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituentei, în momentul când a reținut un principiu și să pretindă înlăturarea proiectelor care, după părerea sa, n'ar cadra cu concepțiunea economică, socială sau politică a Constituției.

„Vă întreb: cu o asemenea redacțiune și cu asemenea atribuțiuni, pe care le-ați dat Consiliului Legislativ, mai stă în picioare textul D-v, text care corespunde preocupării unanime de a păstra intact prerogativele Parlamentului și prin care D-v spuneți că Consiliul Legislativ n'are dreptul să se ocupe de considerațiuni politice ?

„Apoi cum să nu se preocupe de considerațiuni politice, când D-v, cu prilejul examinării fiecărui proiect, îl trimeteți să se preocupe de concepțiunile sociale, economice și politice, pe care Constituanta le-a avut în vedere la un moment dat”<sup>6)</sup>.

Aceste critici, formulate de altfel și de alți oratori, n'au găsit nici un răspuns precis din partea Ministrului de Justiție, propunătorul și susținătorul legii. În adevăr, în răspunsul pe care acesta-l dă la Cameră, confirmă punctul de vedere exprimat de lege; la Senat, unde proiectul a fost discutat în urmă, revine complectamente asupra celor declarate la Cameră, dar fără a modifica și textul legii. Să redăm însă declarațiile de Cameră:

„D-l G. G. Mârzescu, ministrul justiției: Tot așa, d. Gr. Iunian, se revolta și perora cu aceiaș emfază, cum se poate subordona inițiativa guvernului sau inițiativa parlamentară, verificării Consiliului Legislativ, până și în concepțiunile politice, sociale și economice.

„Dar ce înseamnă D-lor a coordona o lege, Constituției, dacă nu concepțiunilor ei? Și când caracterul avizului Consiliului e consultativ, nu poate fi vorba de subordonare. Ce? D. Gr.

6) Desbateri Cameră, M. Of. 7 Martie 1925, p. 1533.

Iunian, voește ca și în viitor un proiect de lege țărănist, cum a fost acel al chiriilor, depus de d-sa în 1919—1920, să fie întocmit pe baza surpării dreptului de proprietate sau a concepției constituționale a proprietății, proprietatea individuală ?" 7).

Iar la Senat, acelaș Ministru declara: „Dar acești consilieri temporari, oricâți ar fi ei, au a se pronunța numai asupra obiectului proiectului și nici de cum asupra oportunității lui sau considerațiilor politice care-l determină. Opera politică este a guvernului.

„D. *Emil Petrescu*: Și a Parlamentului.

„D. *G. G. Mârzescu*: Se înțelege, opera guvernului și a majorităților parlamentare care-l susțin.

„Cum numai guvernul are răspunderea în fața țării, pentru această operă, se înțelege că Consiliul Legislativ, nici constituționalicește, nici altminteri, n'are nici o răspundere. Dealtminteri, tot rolul său este pur consultativ.

„D. *Emil Petrescu*: Legile se votează tot de Corpurile Legiuitoare.

„D. *G. G. Mârzescu*: Desigur, dar este alteceva. Ministru este liber a nu ține seamă de avizul Consiliului legislativ. Și chiar dacă ar înfrânge dispoziția din proiect și și-ar lua libertate să discute proiectul în oportunitatea lui sau considerațiunile politice, încă guvernul are posibilitatea de-a nu ține seama de acest aviz" 8).

456. — Concepția art. 76 din Constituție. — Am arătat concepția neclară și șovăelnică a autorului legii în privința rolului și atribuțiunilor Consiliului Legislativ, ca și criticele ce s'au adus acestei concepțiuni. Să examinăm acum dacă această concepție este de acord cu textul și spiritul art. 76 din Constituție și să vedem apoi dacă dispozițiile acestea ale legii Consiliului Legislativ, privitoare la cercetarea proiectelor de legi în raport cu concepțiile economice, sociale și politice ale Constituției, cadrează cu sistemul nostru politic și cu spiritul Constituției noastre.

Lucrările preparatorii ale Constituției, referitoare la art. 76, în afară de raportul dela Senat, nu ne aduc absolut nimic

7) Desb. Cameră, M. Of. din 10 Martie 1925, p. 1550.

8) Desbat. Senat, M. Of. din 5 Martie 1925, p. 501.

care să lămurească câtuși de puțin intenția Constituantului. Toți, cu ocazia discutării art. 103 din Constituție, referitor la controlul constituționalității legilor, Ministrul Agriculturii Al. Constantinescu, spunea în Senat: „Și tocmai pentru ridicarea prestigiului legilor, mai ales acum, când s'a luat și o altă garanție preliminară, și pentru guvern și pentru D-v, căci și inițiativa priva'ă și inițiativa guvernului nu vin înaintea D-v decât după ce trece prin purgatoriul unui Consiliu Legislativ, care va vedea dacă o lege este constituțională sau nu”.

Iar puțin mai departe, același ministru afirmă: „Ceva mai mult, pentru a asigura că legile vor fi făcute în spiritul constituțional, s'a pus în această Constituție o îngrădire și anume: că nici guvernul, nici membrii Corpurilor Legiuitoare, pe cale de inițiativă particulară, nu mai pot propune o lege în Parlament, fără ca ea să fi trecut înaintea Consiliului Legislativ, pe care l-ați votat și care va avea, ca cea dintâi a lui datorie, să observe ca legea propusă, fie de guvern, fie din inițiativa particulară, să nu violeze principiile constituționale”.

Din aceste discuții se poate lesne vedea că principiul care a călăuzit pe legiuitor în această privință a fost neclar; legiuitorul ordinar a șovăit să adopte în totul concepția exprimată în Senat cu ocazia discutării art. 103 din Constituție, concepție care nu dobândise însă valoare de lege, deoarece nu fusese integrată în art. 76 din Constituție. Lucrările preparatorii și debaterile parlamentare nu ne pot aduce decât indicații asupra intențiilor cari au stat la baza acestei instituții. Dar aceste lucrări nu pot avea o valoare interpretativă, atunci când ideile ce se desprind din ele n'au devenit text de lege<sup>9)</sup>.

A dat Constituția în căderea Consiliului Legislativ, dreptul de a examina proiectele de legi în raport cu concepțiile economice sociale și politice ale Constituțiunii ? Iată problema care urmează a fi rezolvată. Constituția conține în această privință o singură și laconică expresie: menirea acestui Consiliu este să ajute, în mod consultativ, „la facerea și coordonarea legilor”. Iar legea specială de care vorbește Constituția, nu va putea să determine altceva decât „organizarea și modul de funcționare al Consiliului”.

9) Asupra valorii juridice pe care o au debaterile parlamentare, a se vedea Cas. S. U., 14 Martie 1929 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 409.

Prin urmare, competența Consiliului este fixată prin Constituție. Incontestabil, legiuitorul ordinar este în dreptul lui să în erprete și să arate cum au a se aplica termenii neclari ai Constituției. Cu o singură condiție: să nu depășească textul și spiriul Constituției.

In adevăr, poate Consiliul Legislativ, după textul și spiriul Constituției noastre, să examineze constituționalitatea proiectelor de legi supuse deliberării Parlamentului?

Principiul care stă la baza Constituției noastre, ca și a tuturor Constituțiilor moderne, este principiul separației puterilor. Constituantul însă, tocmai pentru a asigura o bună funcționare a acestui sistem, a derogat dela acest principiu, îngăduind puterilor să se controleze reciproc. Dar această derogare este de strică interpretare și ea nu se poate extinde în afară de cazurile anume precizate de Constituție.

Dreptul de a cenzura actele Parlamentului este conferit de Constituție, Șefului Statului și puterii judecătorești. Dar acest drept apare categorie exprimat în art. 88 și 103 din Constituție, precum dreptul puterii judecătorești de a cenzura actele puterii executive este clar formulat în art. 107 din Constituție. Aceste texte constituind derogări dela principiul separației puterilor, sunt de strictă interpretare. Din cuprinsul art. 76 din Constituție, nu rezultă că acest Consiliu ar avea alte drepturi decât de a ajuta, din punct de vedere al tehnicei legislative, la facerea și coordonarea legilor.

Totuși, legea organică a Consiliului Legislativ, a dat în căderea acestuia dreptul de a examina proiectele de legi în raport cu concepțiile economice, sociale și politice ale Constituției, (art. 2, al. c). A stabilit cu alte cuvinte un control al constituționalității legilor *a priori*, în afară de controlul *a posteriori*, prevăzut de art. 103 din Const.

Consecințele cari decurg de aici, pentru sistemul nostru parlamentar și pentru viața noastră publică, sunt numeroase. Să le examinăm pe rând.

a) Dreptul pentru Consiliul Legislativ de a examina constituționalitatea proiectelor de lege, constituie un pericol pentru viața parlamentară. In adevăr, singur Parlamentul, ca reprezentant al suveranității naționale, este îndreptățit să se facă ecoul curentelor de opinii, pe care să le poată transforma apoi în lege.

Cenzura, dacă aceste curențe de opinii au depășit textul Constituției, este dată, *a posteriori*, în căderea justiției, a Curții de Casație în secții-uite. Controlul *a priori* prezintă mari desavantajii, asemenea acelor pe care le produce *advisory opinions* din Statele-Unite și care l'au făcut pe savantul profesor Lambert, să denumească această atitudine a justiției „*Le gouvernement des juges*”. În adevăr, dată fiind autoritatea și valoarea Consiliului Legislativ, avizul acestuia purtând asupra constituționalității unui proiect de lege, poate avea trei consecințe:

1° Creierea unui conflict între guvern, Parlament și Șeful Statului. Când acest organ de înaltă autoritate în Stat, vine să afirme că un proiect de lege este în contradicție cu concepțiile economice, sociale și politice ale Constituției, Șeful Statului, care are dreptul de inițiativă a legilor, se va vedea pus într'o situație destul de delicată. Este adevărat că el nu este răspunzător de actele pe care le face, dar nu-i mai puțin adevărat că El a jurat să păzească Constituția și legile Țării. Și la noi problema devine și mai grea de oarece constituentul a fost foarte laconic când a fost vorba de concepții economice, pe care să le fi prevăzut în Constituție.

Dacă, la cererea guvernului, El trece peste avizul Consiliului Legislativ, poate apărea într'o lumină destul de nefavorabilă în fața opiniei publice. Avizul Consiliului Legislativ îl obligă pe Șeful Statului să-și facă acest examen de conștiință. Dacă el împărtășește avizul, guvernul sau trebuie să renunțe la proiect, sau trebuie să plece. Dacă proiectul este pornit din inițiativă parlamentară, conflictul poate naște între Parlament și Șeful Statului. În Franța, președintele Republicii are dreptul de a refuza sancțiunea legilor pe care le-ar socoti contrarii Constituției, trimitându-le din nou în desbaterea Adunărilor. El n'a uzat niciodată de acest drept; toată lumea e de acord să recunoască că dacă ar uza de acest drept, ne-am găsi în fața unei adevărate lovituri de stat. La noi, situația este cu totul altfel. Iată deci că avizul Consiliului Legislativ poate provoca un conflict destul de grav și știrbi din rolul și autoritatea Parlamentului, care trebuie să fie regulatorul vieții noastre constituționale.

2° Consiliul legislativ impietează în atribuțiile justiției. Atunci când Șeful Statului și Parlamentul au trecut totuși peste avizul Consiliului, privitor la neconstituționalitatea unei legi,

acest aviz poate avea efecte foarte grave asupra validității unei legi. Mai întâi, o lege care se promulgă, având pecetea Consiliului Legislativ că este neconstituțională, este o lege izbită de o oarecare invaliditate. Agenții administrativi și particularii n'au încredere deplină în forța acestei legi; aducerea ei la îndeplinire lasă de dorit; toți așteaptă să se pronunțe justiția asupra constituționalității. Ajungem la situația pe care atât de luminos o arată Paul Duez: „Opera legislativă este până acum produsul unei colaborări, mai mult sau mai puțin nuanțată, a Parlamentului și a guvernului. Cu controlul jurisdicțional al constituționalității, chiar redus la simpla observare a regulilor constituționale rigide, judecătorul devine în practică asociat la opera legislativă. În adevăr, legea nu dobândește în fapt valoarea juridică definitivă decât dacă Curtea de Casație și Consiliul de Stat i-au recunoscut constituționalitatea; până la această recunoaștere formală, nesiguranța planează asupra eficacității juridice a legii”<sup>10</sup>).

Iată deci o primă și serioasă stânjenire adusă Parlamentului. Dar avizul Consiliului Legislativ, dată fiind marea sa autoritate, poate influența hotărârile Curții de Casație. Desigur, îi va rămâne întreaga libertate de a decide acestei Inalte Curți, dar, dată fiind compunerea Consiliului, cu foști magistrați dela Casație, rămâne o autoritate care va cumpăni în hotărârea Inaltei Curți. Dar nu acesta este pericolul cel mai grav, ci un altul. Influența mare a Consiliului Legislativ se poate resimți chiar asupra Parlamentului. Iată un proiect de lege propus, fie de Parlament, fie de guvern. Consiliul Legislativ îl consideră contrariu cu principiile politice, sociale sau economice ale Constituției și arată modificările ce trebuiesc făcute. Parlamentul acceptă aceste modificări. În afară de faptul că ne-am găsi atunci în fața unei guvernări a Consiliului Legislativ, mai rezultă însă și o altă situație. Legea, verificată de Consiliul Legislativ și declarată constituțională, poate totuși să conțină dispoziții neconstituționale. Situația părții care s'ar adresa Inaltei Curți să ceară a declara neconstituțională dispoziția încriminată, s'ar găsi mult înrăutățită, căci ar avea în contra ei opiniunea unui corp constituit, dată însă în desbateri secrete. Ni se va obiecta că avizele

10) Paul Duez — *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France dans Mélanges M. Hauriou*, 1929, p. 247.



acestea ale Consiliului sunt pur facultative și nu vor putea influența justiția. Nu este însă așa. Deși de drept ele sunt pur facultative, totuși, în fapt au și trebuie să aibă o mare autoritate, căci altminteri existența instituției n'ar fi cu nimic justificată. Și tocmai pentru a putea să capete instituția o cât mai mare autoritate, ea nu trebuie să se preocupe decât de tehnica legislativă și nu de concepțiile politice ale legilor în raport cu concepțiile politice ale Constituției. Am înțelege cel mult ca el să poată examina dacă legile proiectate ating, din punct de vedere al constituționalității rigide, textul Constituției.

3° *Atribuțiile de politică constituțională pot duce la discreditul instituției.*

După legea organică a Consiliului Legislativ, în afară de consilierii permanenți, se pot numi, pentru diferite lucrări, consilieri temporari. Numărul acestora nu este limitat și nici condițiile lor de recrutare. Iată un guvern care dorește să treacă un proiect complet neconstituțional. Știe că va avea împotrivirea consilierilor permanenți: va numi imediat un număr mai mare de consilieri temporari, care vor hotărî așa cum va voi guvernul<sup>11)</sup>. Instituția ajunge astfel o jucărie în mâna partidelor politice și ea nu va reprezenta altceva decât o cheltuială inutilă în bugetul Statului. Ni se va spune poate că acești consilieri permanenți pot face opinie aparte. Noi șocotim însă, cu toată practica de azi a Consiliului Legislativ, că în concepția legiuitorului n'a fost să dea posibilitate să se facă opinie separată. Când într'o secție se ivește divergență, aceasta se va tranșa de secțiile unite; minoritatea însă nu poate să facă opinie separată, în primul rând pentru că legea nu prevede aceasta și în doilea rând pentru că s'ar aduce o mare scădere prestigiului instituției. Criteriile cari obligă minoritatea Inaltei Curți să semneze hotărîrea majorității sunt aceleași și aici.

Dar admitând că s'ar putea face opinie separată de consilierii permanenți, să vedem care ar fi valoarea ei în sistemul actual al legii Consiliului Legislativ. Legiuitorul a făcut, după părerea noastră, o regretabilă greșeală, atunci când a conceput existența consilierilor permanenți în chipul cum a conceput-o. În adevăr, în expunerea de motive, autorul legii, vorbind de

11) Vezi art. 52 și 82 din legea Consiliului Legislativ.

acești consilieri, spune: „consilierii permanenți asigură *continuitatea operii*, consilierii temporari *competența și experiența permanentă de specialiști* și referenții *doctrina și tehnologia legislativă*”. Și această idee este repetată de Ministrul Justiției în Desbaterile dela Cameră: „Desigur, consilierii temporari vor domina în aceste materii de specialitate, dar cel puțin un consilier permanent trebuie să asigure continuitatea în cunoștința generală a legilor. Vedeți, aici stă motivul hotărîor al creerii consilierilor permanenți. Nu veți putea avea legi coordonate cu Constituția și cu celelalte legi, dacă nu veți avea un organ care să le cunoască general și permanent. Nici consilierii temporari, nici consilierii amovibili nu pot asigura continuitatea. Căci coordonarea nu se poate face cu cei ce se ocupă în răstimpuri sau cu cei cari nu-și au asigurată continuitatea funcțiunii lor”. La Senat, răspunzând obiecțiunii ridicată de d. Senator Polierat, Ministrul Justiției, spunea: „Numărul consilierilor temporari nu este însă determinat și nici nu poate fi determinat, pentru că nu este bine să fie determinat. Nu se poate asimila consilierul permanent cu consilierul temporar. Consilierul permanent trebuie să asigure continuitatea, pe când consilierul temporar trebuie să procure competența și experiența utilă, ori unde s'ar găsi și la oricăți”.

Ce valoare va avea opinia separată a unor consilieri cari nu reprezintă decât continuitatea, față de opinia consilierilor temporari, cari reprezintă *competința și experiența permanentă de specialitate*? Incontestabil, noi socotim că este o eroare regretabilă a legiuitorului această concepție despre consilierii permanenți; acești consilieri trebuie să fie savanții doctrinari și tehnicienii desăvârșiți, care să dea formă impecabilă legilor. Dar, în situația de azi, sistemul consilierilor temporari poate discredita instituția în cazul când aceasta își însușește rolul de a examina constituționalitatea legilor și concepțiile lor economice, politice și sociale.

b) *Consiliul legislativ nu este autorizat de legea ordinară să cerceteze constituționalitatea legilor*. Am arătat că din textul art. 76 al Constituției nu rezultă dreptul pentru Consiliu de a cerceta constituționalitatea legilor; că acest drept rezultă însă din art. 2, al. c, al legii organice a Consiliului. Trecând peste toate obiecțiunile arătate până aici, și din punct de vedere juri-

dic și din punct de vedere politic, trebuie să adăugăm un argument în plus, tras din examinarea textelor. În fapt, socotim că art. 2, al. c, adică textul care autoriză controlul constituționalității proiectelor de lege, a fost abrogat de dispozițiile art. 58 din lege, în cuprinsul următor: „În îndeplinirea funcțiunii lor, secțiunile, subsecțiunile, comisiunile, precum și secțiunile-unite nu pot discuta oportunitatea lucrării și considerațiunile politice”. Ori, dacă nu pot discuta considerațiile politice, cum pot să examineze proiectele în raport cu concepțiunile politice ale Constituției ? Este un adevărat non-sens. Termenul acesta este așa de vag și așa de larg încât anulează tot ce s'a spus în art. 2, al. c.

O singură obiecțiune ni s'ar putea face: Legiuitorul constituuant, prin art. 76, a impus Consiliului Legislativ, sarcina de a ajuta la facerea și coordonarea legilor. Ori, ideia de coordonare a legilor nu implică în sine și ideia coordonării legilor ordinare cu Constituția ? Mai întâi, legiuitorul dacă ar fi voit să facă acest lucru, ar fi spus-o în mod expres. În această materie de excepții, nu se poate extinde interpretarea pe cale de analogie. Chiar însă dacă în această expresie ar intra posibilitatea unui control al constituționalității, el n'ar putea fi făcut decât din punct de vedere al constituționalității rigide.

457. — **Consiliul Legislativ și examinarea constituționalității proiectelor de legi.** — Am arătat toate obiecțiunile cari se ridică împotriva ideii de a se da în căderea Consiliului Legislativ, dreptul de a judeca concepțiile proiectelor de lege în raport cu concepțiile sociale, economice și politice ale Constituției. Dacă s'ar simți necesitatea unui organ care să facă această operație, corectând activitatea Parlamentului, el ar trebui altfel alcătuit și având un rol cu totul deosebit. Ideia unui astfel de organ a fost ridicată la Cameră de d. deputat Gr. Iunian, în acești termeni: „Să vă mărginiți pentru tehnica juridică la serviciile juriștilor reputeați, care, într'o secțiune a Consiliului să dea forma convenită proiectului de lege, iar pentru politica legislativă, care nu mai este evoluționistă și care este radical transformatoare, care — cum drept spuneți — cere cunoașterea istorică a împrejurărilor, cunoașterea stărilor sociale, economice și politice și cunoașterea ideologiei din care se inspiră, pentru aceasta să faceți apel la ramurile de activitate, să creați dar un Consiliu Legislativ, compus din reprezentanții diferitelor ramuri de profesii și cate-

gorii de interese, ca să răspundă în acest chip la acea mare nevoie a colaborării competențelor, nevoie atât de mult simțită, încât sunt numeroși acei cari cer constituirea celui de-al doilea corp, pe baze profesionale'. Și ca urmare a acestei idei, D-sa cerea alcătuirea unui *Consiliu economic național*, „compus din reprezentanții tuturor categoriilor de interese și având o secțiune legislativă alăturată de el, care să desbată, cu oamenii cei mai competenți, toate problemele la ordinea zilei și care să ofere astfel garanția rostirii cuvântului competent asupra fiecărei probleme”.

Dar aceasta este cu totul altceva. Este unul din corectivele care se propun să se aducă actualului regim parlamentar. Orice atribuții de natura aceasta, date Consiliului Legislativ, vor face din el un element care să ducă către alcătuirea unui parlament tehnic. Dar aici intrăm într'un domeniu cu totul diferit, care va fi cercetat la capitolul regimului parlamentar.

În sistemul actual al legislației, trebuie să constatăm că nici Constituția, nici legea organică a Consiliului n'a dat în căderea acestuia dreptul de a aviza asupra constituționalității legilor. A-i fi acordat aceste drepturi, ar fi însemnat să facă dintr'însul un organ eminent politic, care să aibă soarta „Senatului conservator” din timpul lui Napoleon, care, departe de a fi păzitorul Constituției, deveni, din contra, agentul activ al transformării ei în fvoarea puterii personale, pentru a ajunge, către sfârșitul Imperiului al doilea, a doua Cameră Legislativă, eximnând legile nu numai din punct de vedere al constituționalității, ci și din acel al oportunității <sup>12)</sup>.

Consiliul Legislativ nu are și nu trebuie să aibă rolul acesta, atâta vreme cât se menține actualul regim parlamentar. El trebuie să fie organ de *tehnică legislativă*, în sensul care l-am dat acestui cuvânt; își va dobîndi as'fel o largă și importantă misiune și va deveni, prin lipsa oricărei preocupări de natură politică — politică legislativă, bine înțeles — pe care în chip inevitabil trebuie s'o aibă atunci când examinează proiectele de legi în raport cu concepțiile economice, politice și sociale ale Constituției, un organ determinant în activitatea legislativă. Dar,

12) H. Berton — *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*, thèse, Paris 1900, citat de P. Duez, *op. cit.*, p. 220.

pentru aceasta trebuie schimbată nu numai concepția despre Consiliul Legislativ, ci și organizarea sa.

## § 2. — Organizarea Consiliului Legislativ.

SUMAR : 458. Organizarea actuală a Consiliului legislativ. — 459. Critica legii din 1925. — 460. Recrutarea Consilierilor. — 461. Procedura înaintea Consiliului legislativ. — 462. Proiectul Hamangiu.

458. — Organizarea actuală a Consiliului Legislativ. — Legea din 26 Februarie 1925 se ocupă pe larg de organizarea Consiliului legislativ. Ea declară în art. 4 că Consiliul legislativ va avea reședință în Capitala țării și va funcționa pe lângă Ministerul de Justiție<sup>13)</sup>. Din textul acesta al art. 4 ca și din art. 76 al

13) Acest text a prilejuit o oarecare discuție, lipsită de altfel de prea mare interes. Astfel, cu ocazia votării proiectului de lege Manolescu, din 1927, pentru armonizarea salariilor funcționarilor publici, Consiliul legislativ, prin avizul pe care-l dă, socotește că instituția face parte din puterea legislativă. Și Consiliul susține acest lucru pentruca, prin consecință, să ceară ridicarea prim-președintelui, președinților și Consilierilor, cu un grad de salarizare mai sus.

Acest aviz al Consiliului, fiind relevant de doctrină, a fost apoi susținut cu un lux inutil de argumente de dd. I. C. Filitti, consilier la Consiliul legislativ și Iuliu Pascu, referent la acelaș consiliu. Discuția a fost provocată de articolul d. prof. C. Rarincescu — *Funcțiunea constituțională a Consiliului legislativ român*, publicat în *Curierul Judiciar* No. 26 din 10 Iulie unde D-sa critică cu drept cuvânt avizul Consiliului dat în chestia armonizării salariilor și în care, cum am arătat, Consiliul se socotește ca făcând parte din puterea legislativă. Acestui articol îi răspunde d. Filitti — *Ierarhia funcțiilor, armonizarea salariilor și situația constituțională a Consiliului legislativ* în *Curierul Judiciar* No. 36/927; urmează apoi articolul d. Pascu — *Consiliul legislativ, organ component al puterii legislative* în *Curierul Judiciar* No. 37/927. Acestor articole le urmează un studiu documentat de răspuns, datorit colegului nostru I. V. Gruia — *Funcțiunea legală a Consiliului legislativ* în *Curierul Judiciar* No. 40/927. D-1 Iuliu Pascu răspunde prin două articole în C. Jud. No. 2/928 — *Funcțiunea constituțională a Consiliului legislativ* și *Curierul Judiciar* No. 8/928 — *Consiliul legislativ și funcțiunea celor trei puteri*.

Trebuie să relevăm că problema aceasta fiind discutată de doctrina noastră, a găsit o soluție unanimă și anume toată lumea era de acord că acest Consiliu este un *organ consultativ al puterii executive*. Astfel d. prof. Paul Negulescu — *Curs de drept constituțional*, 1927, p. 409 și urm., în special p. 410—

Constituției rezultă că s'a creiat un organ tehnic, pe lângă puterea executivă, și făcând parte din aceea, care să ajute în mod consultativ, atât puterea executivă cât și parlamentul, la facerea și coordonarea legilor.

Consiliul legislativ se compune din consilieri permanenți și temporari; aceștia sunt ajutați de referenți titulari și stagiaari. Consiliul se divide în trei secțiuni:

a) Secțiunea I-a, a dreptului public, având în competența sa legislațiunea de drept public general intern și extern, pentru dreptul constituțional, administrativ, electoral, penal, procedură penală, internațional public și orice altă materie de drept public, afară de cele date în competența unei alte secțiuni. Legiuitorul, temându-se ca să nu se creadă că legile de organizare n'ar face parte din dreptul public, mai adaugă că tot în competența acestei secții este dată și legislațiunea privitoare la culte, instrucțiune, educațiune, arte, armată și apărare națională.

b) secțiunea II-a, a dreptului privat, având în competența sa legislațiunea de drept privat cu toate ramurile sale și unificarea codurilor (drept civil, drept comercial, cu procedurile lor și drept internațional privat).

c) secțiunea III-a, economică, având în competența sa legislațiunea socială, economică și financiară. Și legea enumeră astfel domeniul acestei secții: industria, comerțul, agricultura, munca, domeniile, finanțele, comunicațiile, igiena publică, asigurările, ocrotirile și prevederile sociale, cooperația, etc.

Legiuitorul arată, în art. 13 că membrii Consiliului se numesc prin decret regal, la propunerea Ministrului de Justiție și în baza listelor de recomandare întocmite de o comisiune formată

412, combate cu argumente hotărtoare teoria susținută de consiliu în avizul 42/927, arătând că în spiritul și textul Constituției noastre, acest consiliu nu poate fi decât un organ consultativ al puterii executive.

Același lucru îl susține d. prof. A. Teodorescu în *Curs de drept administrativ* litografiat, 1925—1926, p. 557. Vezi și *Tratatul de drept administrativ*, vol. I, ed. III, 1929, p. 144. Am arătat că dd. prof. C. Rarnicescu și I. V. Gruița sunt de aceeaș părere, că ne găsim în fața unui organ care face parte din puterea executivă.

D. prof. R. Boilă — *Organizația de Stat*, 1927, p. 305 se ferește să treacă Consiliul Legislativ ca organ al puterii legislative.

Noi împărtășim în totul punctul de vedere al doctrinei noastre și credem că susținerea Consiliului legislativ este în afară de textele și principiile constituționale.

din trei consilieri dela Inalta Curte, desemnați de Curte în secții unite și trei consilieri permanenți ai Consiliului legislativ, desemnați de Consiliu, în secții-unite. Comisia este prezidată de ministru; legea cere o serie de condiții pentru a putea fi numit consilier; odată numirea făcută, consilierii devin inamovibili și vor avea acelaș grad și retribuțiune ca și membrii Curții de Casație.

Orice proiect de lege, fie că pornește din inițiativă parlamentară, fie că pornește din inițiativa guvernului trebuie să fie supus în prealabil avizului Consiliului legislativ. Art. 64 din lege declară că președinții Corpurilor legiuitoare nu vor putea trimite înaintea secțiilor și comisiunilor de specialitate și acestea nu vor putea lua în discuțiune proiectele de lege depuse fie de guvern, fie din inițiativă parlamentară, care nu vor avea avizul Consiliului legislativ. Sunt dispensate de aviz proiectele întocmite de Consiliu; în acest caz se vor supune avizului numai modificările pe care le-ar aduce ministrul (art. 65).

Amendamentele pe care membrii parlamentului le-ar aduce unui proiect de lege sunt scutite de avizul Consiliului legislativ. În caz când Corpurile legiuitoare ar socoti că este locul să se ceară avizul Consiliului asupra unui amendament propus, atunci Consiliul este obligat să-și dea părerea în 24 de ore dela primirea cererii de consultare (art. 74).

Pentru ca avizul Consiliului legislativ să nu constituie o împiedecare în funcționarea normală a puterii legislative, legea a prevăzut termene înălăuntrul cărora Consiliul legislativ este dator să lucreze. Astfel, el este obligat să-și dea avizele în termenele fixate de guvern sau de Parlament, cari vor trebui să țină seama de importanța lucrărilor și de timpul ce necesită efectuarea lor. Legiuitorul adăogă că în nici într'un caz aceste termene nu pot fi mai mici de cinci zile pentru proiectele urgente și de zece zile pentru celelalte.

În cazul când Consiliul nu-și dă avizul în termenele de mai sus, guvernul poate cere și Adunările pot păși la discutarea proiectului, fără ca să i se aducă prin aceasta vreo vină de neconstituționalitate.

La lucrările Consiliului legislativ autoritățile Statului sunt datoare atunci când Consiliul ar cere, să trimită delegați care să dea toate lămuririle necesare asupra proiectului pus în discuțiune.

459. — Critica legii din 1925. — Organizarea Consiliului Legislativ, ca și a oricărei instituții, trebuie să fie în strânsă legătură cu scopul ce acesta urmărește. Organizarea actuală a Consiliului Legislativ este departe atât de scopul ce acest consiliu trebuie să aibă <sup>14)</sup>, cât și de scopul pe care chiar actuala sa lege i l-a dat.

Trei sunt principalele critici care se pot aduce actualei organizări a Consiliului Legislativ :

1<sup>o</sup> din punct de vedere al orânduirii sale organice, al împărțirii în secțiuni și a atribuțiilor date secțiunilor;

2<sup>o</sup> din punct de vedere al recrutării personalului;

3<sup>o</sup> din punct de vedere al procedurii desbaterilor, adică a funcționării sale.

Să examinăm pe rând aceste trei serii de obiecțiuni.

Am arătat că menirea Consiliului Legislativ este să imprime proiectelor de lege, în redactarea lor, metoda științifică, denumită tehnică legislativă; că această tehnică legislativă este una și aceeași pentru toate proiectele de lege, oricât de vaste domenii ar cuprinde. Dacă tehnica juridică este arta cu ajutorul căreia se poate adapta un text cu ideile care l-au călăuzit pe legiuitor, este incontestabil că ea este aceeași, fie că se aplică unor legi din domeniul dreptului public sau unora din domeniul dreptului privat. Nu există o tehnică diferită a dreptului public și alta a dreptului privat.

Împărțirea Consiliului Legislativ în secții nu se poate concepe decât în vederea specializării cunoașterii legilor, de drept public sau de drept privat, iar nici decum cu secții de sine stătătoare, cu o jurisprudență proprie <sup>15)</sup>. De altfel, însuși legiuitorul se pare că și-a dat seama de acest fapt, căci în art. 69 din lege prevede existența secțiilor-unite, ca organ de coordonare a jurisprudenței secțiunilor.

Actuala împărțire a Consiliului Legislativ în secții, așa cum o organizează art. 5 din lege, este cu totul lipsită de orice criteriu științific. S'au făcut trei secții: a dreptului public, a dreptului privat și a dreptului economic (legislația socială). Competența

14) Vezi supra, p. 134 și urm.

15) Dealtfel, acest fapt a făcut să se nască o întreagă contrarietate între avizele s. I și III, date toate în materia dreptului public.



fiecărei secții este limitată prin lege. Legiuitorul n'a fost însă bine edificat asupra acestor diviziuni. Astfel, în art. 5, ocupându-se de competența secțiunii I, vorbește de drept constituțional, administrativ, etc., și *orice altă materie de drept public*, afară de cele date mai jos în competența unei alte secțiunii. După ce face această enumerare, care este destul de cuprinzătoare, adaugă un al. nou *al. b.* : „legislațiunea privitoare la culte, instrucțiune, educațiune, artă, armată și apărare națională”. Motivul care l-a determinat pe legiuitor să adauge art. 5 acest al. b, este greu de aflat. El nu poate fi pus decât pe seama confuziei făcută de legiutor prin creierea fără rost a secției a III-a a legislației sociale. Materiile legislației sociale aparțin atât dreptului public cât și dreptului privat, prin excelență poate dreptului public; nu vedem cum s'ar putea crea o secție specială, care să împartă materia dreptului public după alte criterii decât cele clasice. Acest fapt a făcut ca secția III-a a Consiliului Legislativ, formată din economiști, să dea avize în materia specială a dreptului public.

După concepția noastră, Consiliul Legislativ neputând examina fondul proiectelor de lege decât întru cât întru cât aceasta este necesar pentru examinarea tehnicii legislative, nu trebuie să fie împărțit în secții. Tehnica trebuie să fie una și aceeași, fie că este vorba de legi de drept public sau de drept privat <sup>16)</sup>. Este

16) Ceiace pare cu totul de neînțeles este existența secției a III-a a legislației sociale. Ea nu s'ar putea justifica decât în cazul când Consiliul Legislativ ar avea în căderea sa dreptul de a examina fondul proiectelor de lege din punct de vedere al concepțiilor sau criteriilor politice ce l-au determinat pe legiuitor. Căci nimeni nu va susține că există o tehnică specială a legislației sociale, diferită de cea a dreptului public sau privat. Noi nu vedem de ce secțiunea dreptului public n'ar fi competentă să examineze tehnica proiectelor de legislație socială. Căci care ar fi legislația socială în afară de dreptul public sau privat? Dealtfel această confuzie făcută de legiuitorul din 1925 a fost cu drept cuvânt criticată la Camera de D. deputat Gr. Iunian în acești termeni : „Să vă mărginiți pentru tehnica juridică la serviciile juriștilor reputați, cari, într'o secțiune a Consiliului să dea forma convenită proiectului de lege, iar pentru politica legislativă, care nu mai este evoluționistă și care este radical transformatoare, care, cum drept spuneți, cere cunoașterea istorică a împrejurărilor, cunoașterea stărilor sociale, economice și politice și cunoașterea ideologiei din care se inspiră, pentru aceasta să faceți apel la oamenii cei mai competenți, la specialiștii din toate ramurile de activitate să creați dar un Consiliu Legislativ, compus din

adevărat că legiuitorul a impus Consiliului să se ocupe de coordonarea legilor, pentru a nu mai exista dispoziții contradictorii între diferite legi cu privire la funcționarea unei instituții, la modul de recrutare al unui anumit scop, etc. Contradicțiile acestea sunt foarte dese mai ales atunci când parlamentul joacă un rol pasiv în alcătuirea legilor și când totul pornește dela inițiativa guvernului. Coordonarea cere neapărat o cunoaștere amănunțită a legilor și o specializare. Această specializare se poate realiza în chip foarte ușor: legile de drept public vor fi date în studiul referențelor și consilierilor specialiști în această materie, iar cele de drept privat, în studiul specialiștilor respectivi. Avizul însă trebuie să fie al Consiliului, care nu se poate concepe împărțit în secții. Se poate concepe să se facă mai multe complete de avizare, în care consilierii să intre fără deosebire, pentru a se putea astfel menține unitatea de jurisprudență.

Desigur, toată această organizare defectuoasă a Consiliului legislativ decurge din faptul că legiuitorul nu și-a făcut o idee clară asupra noțiunii *tehnice legislative*, în raport cu *politica legislativă*. Confundând ambele noțiuni, am ajuns la situațiunea de azi, a unui Consiliu legislativ cu trei secții, care se străduiește să facă și tehnică și politică legislativă.

reprezentanții diferitelor ramuri de profesii și categorii de interese, ca să răspundă în acest chip la acea mare nevoie a colaborării competențelor, nevoie atât de mult simțită, în cât sunt numeroși acei cari cer constituirea celui de-al doilea corp, pe baze profesionale.

Iar ceva mai jos adăuga: „Era o a doua soluție, având în vedere că proiectele de legi nu fac decât să transpună în reguli de drept unele cerințe noi ce au fost constatate în viața socială și politică, legiuitorul nu face decât să asculte cu o ureche atentă la frământările sociale, economice și politice, să vie să stabilească regulile de drept cele mai nimerite, pentru a fixa o directivă generală, la un moment dat.

„Având în vedere grelele probleme pe care le pune vremea de după războiu, frământările mari la care asistăm astăzi, revoluționarea concepțiilor în materie economică, socială și financiară, trebuia ca d. ministru să se oprească la o altă concepție, la aceea a alcătuirii unui Consiliu economic național, compus din reprezentanții tuturor colegiilor de interese și având o secțiune legislativă alăturată, care să dezbată, cu oamenii cei mai competenți, toate problemele la ordinea zilei și care să ofere astfel garanția rostirii cuvântului competent, asupra fiecărei probleme.

460. — **Recrutarea consilierilor.** — Recrutarea personalului unei instituții este una din problemele fundamentale care trebuie să preocupe pe legiuitor, deoarece de valoarea acestui personal depinde rostul și însemnătatea instituției. Legiuitorul dela 1925 a păcătuit însă în chip grav din acest punct de vedere.

În primul rând a greșit atunci când a socotit că, în organizarea Consiliului, consilierii permanenți nu trebuie să asigure decât „*continuitatea operii*”, pe când consilierii temporari „*competența și experiența permanentă de specialitate*” lăsând pe seama referenților, „*doctrina și tehnologia legislativă*”.

Însăși autorul legii este nevoit să recunoască că modul de recrutare al acestor înalți demnitari este defectuos și că ei n'ar putea face altceva decât să reprezinte continuitatea, lăsând competența pe seama consiliilor criticate la începutul expunerii de motive, pe considerațiunea că „membrii lor nu sunt îndeajuns de bine pregătiți pentru cercetările de doctrină, de jurisprudență și de legislațiune comparată”. Ori, existența atâtor consilieri, numai pentru a menține *continuitatea operii*, este o risipă inutilă. Dar chiar dacă este vorba numai de a menține continuitatea operii, aceasta o poate face mai bine oamenii competenții decât diferiții funcționari, cu un anumit număr de ani de serviciu (art. 5, No. 3, lit. B, al. a, b, c). Nu se poate concepe ca legiuitorul să fi voit să creeze un organ de însemnătatea Consiliului legislativ, care să aibă menirea să corecteze parlamentul sufragiului universal, acuzat de incompetență și să-i dea totuși acestui organ, ca elemente de însuflețire, funcționari rutinari, recrutați din alte administrații, unde limita de vârstă nu le mai îngăduie să rămână. A voi să faci tehnica legislativă, pe care incompetența parlamentului democrat n'o mai poate da și a pune să dea lecții de tehnică acestui parlament pe niște oameni pe care legea îi dispensează chiar de titlurile științifice elementare, în general unicul criteriu de distincție al competențelor, ni se pare un adevărat non-sens.

Va trebui deci, din acest punct de vedere, pentru a se da instituțiunii întreaga competență și întreaga autoritate, să se organizeze o serioasă recrutare a personalului, care se poate asigura prin îndeplinirea următoarelor două condițiuni:

1° prin creierea unei comisii de recomandare care să întrunească, pe cât posibil, toate garanțiile, că reprezintă în mod discutabil tehnica și competența legislativă.

2° prin stabilirea unor condiții severe de recrutare, pentru ca latitudinea comisiei să fie circumscrisă într'un cadru cât mai restrâns, spre a se putea asigura o cât mai bună selecționare.

Recrutarea referenților va trebui și dânsa făcută cu cea mai mare îngrijire. Referenții vor trebui să fie recrutați numai pe bază de examen ca și astăzi, dealtfel, dacă trecem peste dispozițiile tranzitorii ale legii și peste dispozițiile art. 25, care constituie o adevărată anomalie. Examenul, deși destul de criticat ca mijloc de recrutare, rămâne totuși singurul criteriu obiectiv, care dă garanția unei bune selecționări; iar celui care a intrat într'o instituție în condițiile acestea, îi asigură o mare independență, o încredere în puterile sale, ca unul ce deține acest loc în baza unui drept, iar nu din mila oamenilor politici sau a legăturilor de familie.

461. — Procedura înaintea Consiliului legislativ. — A fost organizată de așa natură încât ea nu corespunde cu menirea instituției, care, fiind la începutul ei și venind după o așteptare de mai bine de 60 de ani, trebuia să se impună opiniei publice tocmai prin serioasa ei organizare și prin modul de funcționare.

În primul rând n'am înțeles rațiunea care a călăuzit pe legiuitor când a edictat în lege principiul că desbaterile Consiliului sunt secrete. La Camera, la discuția legii, d. deputat Gr. Iunian, care a făcut cea mai judicioasă critică acestui proiect, spunea: „Lucrarea Consiliului legislativ trebuie să constituie un bun comun. Funcționarea Consiliului, reclamă cheltuială destul de însemnată; ei bine, produsul muncii lui, retribuite de stat, trebuie să rămână câștigat publicului. Oricine să poată cunoaște opera săvârșită și s'o folosească. Dv. spuneți că desbaterile sunt publice numai atunci când Ministrul nu se opune și când Consiliul încuviințează publicitatea. Înțeleg, în materia în care interesul desbaterilor este reclamat să stabiliți excepțiunea. Dar Dv. stabiliți regula secretului și publicitatea numai în mod excepțional”.

Critica aceasta este foarte îndreptățită, căci din cauza lipsei desbaterilor orale, nu se poate exercita controlul opiniei publice asupra lucrărilor Consiliului; acest control este o adevărată necesitate pentru toate corpurile cari au misiunea de a formula o judecată; el constituie cel mai puternic mijloc de a tempera puterea suverană de a decide a colegiului, care, tocmai prin acest fapt că nu-i controlată, tinde să devină arbitrară. Acest control

exercitat prin publicitatea debaterilor, are marele avantaj de a produce imediat efecte și de a aduce astfel o îmbunătățire în modul de funcționare al Consiliului. El se impune cu atât mai mult cu cât controlul *a posteriori* este mult mai ineficace, fără rezultate imediate și în situația de azi, când Consiliul nu-și îndeplinește obligația legală, de a tipări în broșură avizele sale, devine foarte anevoios. La o viitoare organizare a Consiliului va trebui ținut socoteală de acest deziderat, pentruca astfel funcționarea instituției, ca și întreaga ei reputație, să nu fie atinse.

462. — **Proiectul Hamangiu.** — Aceste critici formulate împotriva Consiliului legislativ au găsit ecou și fostul ministru de justiție C. Hamangiu a întocmit, în 1931, un proiect pentru modificarea organizării și funcționării Consiliului legislativ<sup>17)</sup>.

Proiectul, în art. 3, preciza că, în avizelle sale, Consiliul examinează tehnica legislativă a proiectelor de legi și regulamente supuse deliberării sale, fără a putea examina concepția proiectului, oportunitatea sau constituționalitatea sa.

Numărul consilierilor și al referenților era simțitor redus, iar Consiliul era împărțit în două secțiuni, a dreptului public și a dreptului privat.

Ceiace este remarcant la acest proiect este grija pe care o pune în recrutarea consilierilor și referenților. Astfel, art. 7 instituie o comisie de recomandare compusă din primul președinte și un președinte sau consilier dela Inalta Curte, desemnat de Curte în secții unite; doi profesori de drept public și doi profesori de drept privat desemnați de consiliul facultăților de drept din țară și trei membri dela Consiliul legislativ, aleși de consiliu. Această comisie nu avea facultatea să aleagă ca membri decât pe profesorii facultăților de drept, pe referenții titulari și pe magistrații dela Curtea de Casație și dela Curțile de Apel.

Aceiași grijă pune proiectul în recrutarea referenților, cărorora le preînde să treacă un adevărat examen de docență, majoritatea membrilor comisiei examinatoare fiind formată din profesori universitari.

17) Vezi C. Hamangiu — *Din opera legislativă a Ministerului de Justiție*. 1932, p. 252.

O altă parte importantă a proiectului este aceea privitoare la procedura în fața consiliului. Principiul înscris în proiect este acel al ședințelor publice; numai excepțional se discută în ședință secretă chestiunile cari interesează siguranța Statului și apărarea națională.

Dar proiectul acesta, care era menit să dea o structură nouă Consiliului și să-i asigure un mare prestigiu, n'a putut să devină lege. Va trebui să se examineze din nou organizarea Consiliului, pentru a fi pus în concordanță cu instituțiile noastre și pentru a-l face să răspundă chemării sale.

# Puterea Legislativă

## TITLUL IV.

### Puterea Legislativă

#### CAPITOLUL I.

#### Corpul electoral.

##### § 1. — *Compunerea corpului electoral.*

SUMAR: 463. *Constituția noastră consacră regimul guvernului reprezentativ; — 464. Cine face parte din corpul electoral? — 465. Elita formează în principiu corpul electoral.*

463. — **Constituția noastră consacră regimul guvernului reprezentativ.** — Dacă examinăm cu atenție organizarea constituțională a Statului nostru, putem lesne constata că organele de conducere ale Statului, organele constituționale, sunt recrutate fie pe cale de alegere directă, atunci când este vorba de deputați și senatori, fie pe cale de alegere indirectă, atunci când este vorba de recrutarea miniștrilor. Mai mult chiar, însuși Șeful Statului este determinat pe cale de alegere, care se efectuează în limitele precis trasate de Constituție, deoarece tronul la noi este electivo-ereditar. Delegațiunea de puteri de care vorbește art. 33 din Constituție se exercită deci, la noi, pe cale de desemnare prin alegere, ceea ce constituie caracteristica guvernului reprezentativ.

Intr'un astfel de regim, corpul electoral dobândește o importanță considerabilă; el desemnează agenții cari sunt însărcinați să lucreze în numele națiunii, controlează pe toți ceilalți agenți

ai Statului, exercită un important rol în stabilirea directivelor politice și administrative ale Statului <sup>1)</sup>).

Din cauza marelui rol care este încredințat corpului electoral, aproape toate Statele pun o deosebită grijă în modul de stabilire al acestui corp, în selecționarea elementelor cari-l formează și în chemarea câtor mai mulți cetățeni pentru a intra în compunerea sa. De modul cum este organizat corpul electoral, de numărul și calitatea membrilor cari intră în formația sa, de modul cum își exercită ei dreptul cu care sunt investiți, depinde structura guvernului reprezentativ și ne îngăduie să ne dăm seama de locul pe care-l rezervă Constituția principiului democratic.

464. — Cine face parte din Corpul electoral? — Nu trebuie să confundăm Corpul electoral cu națiunea. Este exact, atunci când lucrează corpul electoral, lucrează națiunea, dar o distincție între aceste două elemente apare foarte clar: poți fi membru al națiunii fără să fii membru al corpului electoral. Nu orice cetățean este în același timp și numai prin simplul fapt că este cetățean, și membru al corpului electoral. Pentru a face parte din acest corp nu este suficientă calitatea de cetățean, ci se mai cer și o serie de alte condiții.

Aceste condiții variază în raport cu forțele sociale care sunt în luptă la un moment dat într'un Stat. Dacă puterea aparține unui regim inspirat de pronunțate sentimente democratice, condițiile de intrare în corpul electoral vor fi minimale; dacă, dimpotrivă, un regim cesarian se va fi instalat la cârma Statului, condițiile de intrare în corpul electoral vor fi foarte grele. J. Barthélemy <sup>2)</sup> se ridică împotriva doctrinei care vrea să deducă compunerea corpului electoral din *natura juridică a electoratului*. Această doctrină, pentru a determina structura corpului electoral, examinează dacă electoratul este un *drept individual* sau o *funcție*. În ipoteza când ajunge la concluzia că este o *funcție*, ea acordă legiuitorului întreaga libertate de a statornici compune-

1) „Se poate spune că corpul electoral este azi organul suprem al Statului francez, în sensul că toate organele politice și chiar toți agenții administrativi și judecătorești derivă direct sau indirect din el”. L. Duguit. *op. cit.*, t. IV, p. 1—2.

2) *Op. cit.*, p. 249.



rea corpului electoral, de a exclude pe cei pe care-i socotește inapți pentru această funcție, de a nu păstra decât un anumit număr, o elită<sup>3)</sup>. Dacă însă electoratul este un *drept individual*, atunci acest drept este înăscut cu individul; el este superior și anterior legiuitorului ordinar, care nu poate, pe cale de lege, să excludă dela exercițiul acestui drept decât o categorie foarte restrânsă: nedemni și incapabili. În această doctrină compunerea corpului electoral este foarte largă și tinde din ce în ce mai mult să-și mărească numărul membrilor săi.

Barthélemy spune că „organizarea corpului electoral nu este o problemă juridică, ci o largă și grea problemă politică și socială. Legiuitorul, dacă vrea să facă operă durabilă și solidă, și dacă vrea să ferească țara de revoluții, trebuie să acorde electoratul acelor cari posedă cea mai mare forță socială și sunt capabili să-l exercite într'un chip ordonat, liniștit și luminat”.

Aceasta este singura realitate care determină formațiunea corpului electoral. Alternanța forțelor sociale într'un Stat, aspirațiile politice ale momentului, fac apel la una din cele două teorii juridice, electoratul — drept individual, sau electoratul — funcție socială. Dar doctrinele juridice nu sunt decât rezultanta forțelor sociale în luptă într'un stat, astfel că putem spune că numai de aceste forțe depinde compunerea corpului electoral; singure aceste forțe determină cine are dreptul de a face parte din corpul electoral.

465. — Elita formează în principiu corpul electoral. — Din momentul în care ideia reprezentanței naționale și-a făcut apariția, ea a venit însoțită de o consecință firească, anume ca această reprezentanță să fie formată din membrii cei mai buni ai societății, din ceiace în mod obișnuit se numește *elită*. Raportorul Constituției din timpul Convenției în Franța, Boissy d'Anglas spunea în raportul său: „E vorba de a profita de toate experiențele făcute de patru ani pentru a da o Constituție cu ade-vărat liberă și care să prevină întoarcerea și a anarhiei și a tiraniei, e vorba într'un cuvânt, de a organiza guvernul celor mai buni”. Aceiași idee se găsește exprimată și de Lamartine: „Societatea republicană are cu atât mai mult drept de a reclama

3) La noi C. G. Disescu — *op. cit.*, p. 732 și 726 e de părere că votul este o funcție și admite restrângerea acestui drept prin lege.

garanții morale sufragiului universal, cu cât dânsa foarte înțelept a renunțat la toate garanțiile materiale de avere și cinste”<sup>4)</sup>.

Elita, în recrutarea corpului electoral, a devenit, chiar din primele zile ale regimului reprezentativ, o chestiune de nediscutat. Ea se impunea cu atât mai mult cu cât în regimurile electorale anterioare revoluției franceze numărul mic al membrilor corpului electoral și condițiile severe cerute pentru a putea participa, erau considerate ca mijloacele cele mai proprii pentru a asigura guvernarea celor mai buni. În momentul în care corpul electoral se mărește, prin introducerea unor noi categorii de membri, problema selecționării noilor categorii introduse se pune și mai puternic. Cu drept cuvânt Joseph Barthélemy spune că „este o axiomă de știință politică, adevărată sub toate regimurile — sub regimul democratic ca și sub celelalte — că Societatea trebuie să fie condusă de cei mai înțelepți, de cei mai inteligenți, de cei mai capabili, de cei mai buni, într’un cuvânt de *elită*”<sup>5)</sup>.

Dar dacă toată lumea este de acord în formularea acestor axiome politice, dificultățile apar imediat ce se încearcă să se formuleze sistemele după care urmează să fie recrutată această elită. Unii cred să poată să distingă elita unei societăți după *averea* pe care o are cineva, alții după *instrucțiunea* cetățenilor, însfârșit alții prin participare *celui mai mare număr* de cetățeni la treburile publice, elita alegându-se dela sine, dintre aceștia.

În evoluția regimului electoral, întâlnim trei sisteme de recrutare a elitei: votul restrâns bazat pe avere; votul restrâns bazat pe capacitate; votul universal.

a) *Votul restrâns bazat pe avere*, apare ca cel dintâi instrument pentru distingerea elitei sociale. Avera presupune cultură, instrucțiune; numai cei cari au mijloacele materiale au posibilitatea de instrucțiune, au răgazul necesar să se preocupe de problemele sociale, au timpul pentru reflexiune. Avera deci este luată în acest sistem ca *prezumție de capacitate*. În afară de această considerație, averea este luată drept criteriu de distincție al elitei și pentru faptul că ea creează „*un fel de aptitudine politică morală*”. Avera face să apară spiritul conservator, iubi-

4) *Le conseiller du peuple*, p. 199.

5) *Op. cit.*, p. 249.

tor de liniște și ordine, elemente atât de necesare într'o guvernare. Insfârșit, averea implică o responsabilitate. Acei cari au avere mai mare, plătesc impozitele cele mai mari. Răspunderea greșelilor guvernamentale se repercutează în mod mai evident asupra lor. Acei cari suportă această răspundere trebuie să aibă și dreptul de a conduce<sup>6)</sup>.

Dar și aici naște dificultatea atunci când este vorba de a se ști după ce criterii se va lua averea drept bază a selecționării. Unele sisteme constată averea de luat drept criteriu de distincție a elitei, după un anumit *impozit direct* plătit de contribuabil. Avem sistemul *censitar*<sup>7)</sup> care a fost în vigoare la noi dela 1866 până la 1917. Alte sisteme nu țin socoteală decât de o anumită avere, spre exemplu de averea pe care o are cineva din *folosința unei proprietăți funciare*. Acest sistem a fost în vigoare în Anglia înainte de marea reformă electorală din 6 feb. 1918<sup>8)</sup>.

b) *Votul restrâns bazat pe capacitate*. Experiența făcută

6) Fapt curios, această teorie a fost formulată de reacțiunea termidoriană, prin glasul raportorului Constituției Boissy d'Anglas și aprobată de Convenție. El spunea în raportul său: „Trebuie să fim guvernați de cei mai buni. Cei mai buni sunt cei mai instruiți și cei mai interesați la menținerea legilor. Ori, cu foarte puține excepțiuni, nu veți găsi astfel de oameni decât printre acei cari, posedând o proprietate, sunt legați de țara în care se află, de legile cari o protegesc, de liniștea care o conservă și care dătesc acestei proprietăți și mulțumirii pe care dânsa o dă, educații care i-a făcut apti să discute cu înțelepciune și dreptate avantajile și inconvenientele legilor cari fixează soarta patriei lor... o țară guvernată de proprietari este în ordinea socială; aceia în care guvernează neproprietarii era în stare de natură”.

7) Cuvântul *cens* este de origină romană. Prin *census* Romanii înțelegeau recensământul făcut la fiecare *lustrum* (perioadă de 5 ani), sub privegherea censorilor. În evul mediu *census* însemna impozitul plătit de oamenii de rând seniorului. În accepția de azi, cuvântul înseamnă cotitatea de impozit cerută pentru ca un cetățean să fie elector sau eligibil. (Vezi Paul Negulescu: *Drept constituțional*, p. 344.

8) Problema aceasta a fost discutată și la noi, între 1859—1866. În legea electorală din 1864 se făcea chiar distincția între alegătorii urbani și alegătorii rurali (art. 12) formând colegii deosebite, pentru alegerea deputaților, căci corpul ponderator (Senatul) era recurtat pe ale baze.

S'a încercat să se mențină pentru Cameră această distincție și în legea electorală din 1866, în urma unui amendament propus de Nic. Ionescu. Dar amendamentul, combătut de I. C. Brătianu, pe atunci ministru de finanțe, a fost respins. S'a păstrat această distincție numai pentru Senat. Vezi *infra*, p.

cu recrutarea corpului electoral numai pe bază de avere, n'a dat rezultate satisfăcătoare. A fost nevcie să se recurgă atunci la un mijloc considerat mai bun de selecție, la recrutarea pe bază de *capacitate*. S'a socotit de legiuitor că elita socială n'ar putea fi distinsă decât prin primirea în corpul electoral a acelor care posedă o anumită *instrucțiune*. Dar și aici dificultatea apare când este vorba de a ști ce *grad de instrucțiune* trebuie să fie luat drept criteriu pentru distincția elitei.

Unii au propus ca să fie primiți în corpul electoral toți cei cari știu scri și ceti. Astfel diferitele state din America nu cer decât această condiție pentru a putea face parte din corpul electoral. Ba, chiar mai puțin decât atât. În Massachusetts alegătorul trebuie să dovedească că știe să citească Constituția în englezește și să-și scrie numele. În Connecticut se cere numai cetirea unui articol oarecare al Constituției; în Mississipi se pretinde să știe o parte din Constituție, s'o înțeleagă când o citește și să poată s'o interprete în mod convenabil.

La noi, legea electorală anterioară regimului stabilit prin modificarea adusă Constituției în 1917, prevedea recrutarea corpului electoral pe două căi:

1° pe cale de *cens*, primind pe cei cari justificau plata unui anumit impozit și știau scrie și ceti;

2° pe cale de *capacitate*, scutind de cens pe acei cari justificau o instrucție deosebită, dovedită prin titluri universitare. Această situație dela noi stabilită prin legea electorală din 9 Iunie 1884 ca și prin legea din 1866 se întâlnește și în Italia, înființată prin legea electorală din 22 Ian. 1828<sup>8)</sup>.

Sistemul acesta al acordării dreptului de vot în funcție de capacitatea alegătorului, dovedită printr'un anumit grad de instrucție, vine să corecteze imperfecțiunile votului restrâns bazat pe avere și să constituie în acelaș timp un pas important către votul universal. Mai mult chiar, în sistemul votului universal se preconizează să se acorde alegătorilor cari se bucură de o capacitate deosebită, un vot care să aibă o însemnătate mai mare. Votul analfabetului nu trebuie să fie egal cu acela al unui om care are o instrucțiune superioară.

8) Vezi *infra*, p.

c) *Votul universal*. Criticele aduse celor două sisteme precedente au făcut să se ajungă la concepția votului universal, adică la ideea că recrutarea elitei să se facă prin chemarea în corpul electoral a unui număr cât mai mare de alegători, fără distincție de avere sau de capacitate. Din această masă vor apare conducătorii, acei cari vor fi chemați să conducă și să îndrepte pașii alegătorilor; acești conducători vor fi cei mai instruiți, cei mai bine înzestrați, cei mai talentați.

Dar prin expresiunea de vot universal nu trebuie să se înțeleagă că întreaga națiune ia parte la conducerea afacerilor publice. Votul universal este acordat în principiu tuturor cetățenilor; el desființează orice distincție de *creditate*, de *avere*, de *capacitate*. Dar el poate să prevadă numeroase excluziuni dela exercițiul dreptului de vot, de așa natură că nici sub acest regim nu avem realizată teoria că votul este un drept individual. Din examinarea diferitelor sisteme de vot universal vom putea vedea că și în acest regim corpul electoral este o infimă minoritate din membrii națiunii. Raportul între membrii corpului electoral și acei ai națiunii este în funcție de diferitele regimuri de vot universal. Și în sistemul votului universal întâlnim *cetățeni activi*, adică acei cari au drept de vot și *cetățeni pasivi*, cari sunt excluși dela dreptul vot.

§ 2. — *Votul universal, instrument modern de guvernământ.*

SUMAR: 466. *Democrația pretinde votul universal.* — 467. *Expansiunea votului universal în Europa.* — 468. *Votul universal în afară de Europa.*

466. — **Democrația pretinde votul universal.** — Principiul democratic, proclamat de revoluția franceză sub denumirea de suveranitate națională și care implică că poporul este titularul suveranității și continuă să rămână oricare ar fi organul care exercită această suveranitate, impune, ca singur instrument de promovare a sa, votul universal. În măsura în care forțele sociale tind să instaureze într'un stat principiul democratic, adică „participarea la exercițiul puterii publice a celui mai mare număr de

indivizi”<sup>9)</sup>, în aceeași măsură se institue și votul universal. Căci votul universal este mijlocul cel mai propriu, mai ales în statele mari, pentru a participa la conducere cel mai mare număr de membri ai societății. Principiul democratic este cu atât mai bine realizat cu cât regimul votului universal este mai larg, cu cât excluderile dela acest drept sunt mai puțin numeroase.

Realizarea integrală a principiului democratic nu este deci decât în funcție de realizarea votului universal. Este de sperat că în măsură în care votul universal va deveni o adevărată realitate și nu numai o simplă expresiune politică, principiul democratic va putea să-și dea roadele dorite.

467. — **Expansiunea votului universal în Europa.** — Principiul democratic și instrumentul său de realizare, votul universal sunt fructul revoluției franceze. Proclamat de Franța, el se întinde îndată în întreaga Europă, trece și în America și ia forme mult mai accentuate și mai înaintate decât în Franța.

Deși *Franța* proclamă acest principiu, realizarea lui întârzie încă multă vreme, el instaurându-se abia în 1848. Până la această dată întâlnim în Franța *votul contribuabililor* (1789, până 'n anul VIII) care caută să dea preponderență burgheziei; dela anul VIII — 1814, în timpul regimului *cesarian*, votul nu există de cât de formă; dela 1814—1848 avem perioada regimului *censitar*.

În urma revoluției din 1848, alegerile cari au loc la 23 Aprilie 1848 pentru constituentă se fac pentru prima dată pe baza votului universal și direct. Constituanta veni să consfințească principiul votului universal, proclamat de guvernul provizoriu; deatunci, instituția funcționează neîntrerupt în Franța.

Totuși, două atingeri grave i s'au adus în decursul timpului:

a) una, la 1850, prin legea electorală din 31 Mai, când așa numitul „partid al ordinii” care avea în Cameră 500 de mandate față de 250 mandate republicane, luă măsura de a face să depindă exercițiul dreptului de vot de constatarea unui domiciliu de trei ani, care nu putea fi probat decât prin inscripția în rolul

9) Barthélemy, *op. cit.*, p. 252.

de contribuții. Măsura era luată mai ales împotriva lucrătorilor, ale căror voturi dăduse mandatele republicanilor. Efectul acestei legi fu că reduce cu trei milioane corpul electoral.

b) a doua, în timpul lui Napoleon III, care deși restaură votul universal, abrogând legea din 1850, aduse totuși votului universal o serie importantă de modificări. El stabilă în prim rând *scrutinul uninominal*, care favoriza presiunea guvernamentală și stabilea candidatura oficială, singura care avea privilegiul propagandei și se bucura de tot sprijinul administrației. De asemeni, sistemul mai prevedea fixarea la fiecare cinci ani a circumscripțiilor electorale, având grijă de a le fixa de așa natură încât opoziția să fie înghițită de mari majorități guvernamentale. Mai mult candidații opoziției trebuiau și ei să presteze *jurământ de credință* Imperiului și acest jurământ trebuia prestat, începând dela senatusconsultul din 17 Febr. 1858, înscris și cu opt zile înainte de alegere.

Dar Constituția din 1875 și legea electorală din 30 Noembrie 1875<sup>9</sup> veniră să restabilească adevăratele principii ale votului universal.

Totuși, în Franța, votul universal n'a dobândit încă întreaga amploare; votul femeilor, cu toate rezoluțiile votate de Cameră, n'a obținut încă consacrare legislativă. Un început s'a făcut doar în ce privește acest vot în alegerile municipale și comunale, în aceleași condiții ca și bărbații, ele obținând în

9) Legea din 30 Noembrie 1875 este și azi în vigoare cu modificările cari i s'au adus prin legea din 28 Iulie 1881 asupra circumscripțiilor electorale și deputaților din colonii; legea din 16 Iunie 1885, restabilind scrutinul de listă, legea din 13 Februarie 1889 restabilind scrutinul uninominal; legea din 17 Iulie 1889 relativ la candidaturile multiple; legea din 12 Iulie 1919 stabilind scrutinul de listă cu anumite procedee de reprezentare proporțională, lege care a fost înlocuită cu legea din 21 Iulie 1927 restabilind scrutinul uninominal. Vezi pentru mai multe, lămuriri Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 302 și urm.; L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 8 și urm.; J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 267 și urm. Propunerea de modificare a legii electorale făcută în ultimul timp și aprobată de Cameră, n'a fost primită de Senat, iar ultimele alegeri făcute pe baza vechei legi au dat majorități importante radical-socialiștilor.

aceiaș timp și dreptul de eligibilitate<sup>10</sup>). Dar viitorul apropiat nu va putea împiedeca înscrierea votului femeilor în alegerile parlamentare.

În *Anglia*, în momentul când izbucnește ultimul război, sistemul votului universal nu era cunoscut. Exista în vigoare un sistem foarte complicat, bazat pe legile electorale din 1867 și 1884 și a cărui principală caracteristică era că făcea să depindă dreptul de vot de îndeplinirea unei anumite condiții, de îndeplinirea unei serii de titluri, cari să dea dreptul la electorat. Astfel în afară de titlurile cari dovedeau *capacitatea, proprietatea* era aceia care califica pe cetățeni pentru dreptul de vot.

Dar legea din 6 Februarie 1918 stabilește votul universal pur și simplu și acordă dreptul de vot femeilor.

Legea electorală din 1918 stabilește patru categorii de alegători:

1<sup>o</sup> Alegătorii bărbați, cari au împlinit vârsta de 21 de ani având șase luni de reședință sau de ocupație de localuri comerciale;

2<sup>o</sup> Alegătorii femei, având vârsta de 30 de ani împliniți și calitatea de alegător pentru administrațiile locale sau aceia de soție de alegător în administrațiile locale. Pentru a fi alegător în alegerile locale se cere să ai calitatea de proprietar timp de șase luni sau să ții un pământ în arendă sau un local care să nu fie închiriat mobilat;

3<sup>o</sup> Alegătorii universitari. Este alegător în această categorie orice bărbat sau femeie care, având vârsta cerută în chip general pentru electorat, a atins un anumit nivel de studii, constatat prin *grade* universitare. În universitățile cari nu acordă *grade* universitare femeilor, acestea dobândesc dreptul de vot la alegerile universitare atunci când întrunesc condițiile cerute bărbaților pentru a obține *grade* universitare;

4<sup>o</sup> Însfârșit, legea se ocupă de alegătorii soldați și marinari, deoarece trebuia să acorde dreptul de vot și acestei importante categorii de cetățeni, cari se găseau mobilizați la data votării ei.

Această lege a suferit în 1923 o modificare reducând limita de vârstă a femeilor dela 30 de ani la 21 de ani, dar păstrând

10) Joseph Barthélemy, *Le vote des femmes et son rapport à la Chambre des députés*, 20 Feb. 1923, No. 5610.



distincția între dreptul de vot al bărbaților și femeilor. Pe când pentru bărbați s'a adoptat formula „un om, un vot”, pentru femei dreptul de vot este legat de calitatea de proprietară sau de arendașă de pământuri și localuri.

În *Germania* principiul votului universal este proclamat prin art. 20 al Constituției din 16 Aprilie 1871 în acești termeni: „Reichstagul este numit prin vot universal și direct cu scrutin secret”. Dar statele confederate nu adoptă decât mult mai târziu votul universal, începând dela 1904. În Saxoniam, legea electorală din 5 Mai 1909 institue votul universal temperat prin votul plural; i se acordau alegătorului până la patru voturi, în raport cu averea, capacitatea, funcția sa.

Constituția germană dela Weimar din 1919 nu numai că menține acest principiu dar îl extinde și la femei. Ea declară că „deputații sunt aleși prin vot universal egal, direct și secret, de bărbați și femei având 20 de ani împliniți, pe bază de reprezentare proporțională”. Această regulă este impusă și țarilor prin art. 17 din Constituție: „Fiecare țară trebuie să aibă o Constituție republicană. Reprezentanța populară trebuie să fie aleasă prin vot universal egal, direct și secret, de toți Germanii, bărbați și femei, după principiul reprezentării proporționale”.

În virtutea acestor principii înscrise în Constituție s'a întocmit legea electorală din 27 Aprilie 1920, modificată în 1922 în ce privește circumscripțiile electorale și în 1926.

În *Austria* principiul votului universal a fost proclamat prin art. 7 și 26 al Constituției federale din 1 Oct. 1920: „Toți cetățenii federali sunt egali în fața legii. Nu există nici un privilegiu de naștere, de sex, de profesiune, de clasă sau de confesiune”. „Consiliul național este ales de poporul federației după principiile reprezentării proporționale pe bază de vot egal, direct secret și personal al bărbaților și femeilor cari vor fi îndeplinit 20 de ani înainte de 1 Ianuarie a anului în care trebuie să aleagă”<sup>11)</sup>.

În *Polonia*, Constituția din 17 Martie 1921 proclamă principiul votului universal, declarând în art. 51 că „Dieta este aleasă pe termen de cinci ani prin vot universal, secret, direct, egal și proporțional”. Au drept de vot toți cetățenii polonezi, fără deo-

11) Vezi Paul Aubry. *Revue du droit public*, 1922, p. 593 și urm.

sibire de sex, având vârsta de 21 de ani împliniți. În 1922, la 28 Iulie; s'a alcătuit legea electorală care vine să desvolte aceste principii.

În *Finlanda* legea din 21 Iulie 1906 acordă dreptul de vot tuturor cetățenilor de ambele sexe având vârsta de 24 de ani împliniți.

În *Norvegia* votul universal a fost acordat prin legea din 29 Martie 1906. În 1907 s'a acordat dreptul de vot și femeilor, în condiții întrucâtva diferite de acele ale bărbaților <sup>12)</sup>.

În *Suedia* dreptul de vot universal s'a acordat la 10 Februarie 1909 tuturor cetățenilor cari au împlinit vârsta de 24 de ani și nu sunt în niciunul din cazurile de incapacitate sau nedemnitare. În urma reformei constituționale din 1919 s'a acordat dreptul de vot femeilor și bărbaților dela vârsta de 23 de ani împliniți.

În *Danemarca* Constituția din 4 Iunie 1915 acordă dreptul de vot în alegerile generale și municipale oricărui bărbat și femei cari au împlinit vârsta de 25 de ani.

În *Spania* votul universal a fost introdus prin legea din 26 Iunie 1890.

În *Grecia* principiul votului universal a fost proclamat de art. 66 al Constituției din 1869. Prima lege electorală dată pe această bază este legea din 5 Sept. 1877.

În *Elveția* principiul votului universal este introdus în Constituția federală din 29 Mai 1874. Art. 43 al acestei Constituții declară: „Oricare cetățean al unui canton este cetățean elvețian. El poate, cu acest titlu, să ia parte, în localitatea unde își are domiciliul, la toate alegerile și votările în materie federală, după ce a justificat în mod sigur calitatea sa de alegător. Nimeni nu poate să-și exercite drepturile sale politice decât într'un canton”. Iar art. 74 adaugă: „Are drept să ia parte la alegeri și la votări, orice Elvețian în vârstă de 25 de ani împliniți și care nu-i exclus din dreptul de cetățean activ de legislația cantonului în care-și are domiciliul. Cu toate aceste, legislația federală va putea să reguleze în chip uniform exercițiul acestui drept”.

În *Italia*, votul universal se introduce prin legea din 30 Iunie 1912. Sunt alegători dela 21 de ani împliniți toți cetățenii

12) Vezi L. Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 462.

cari exercită o funcție, posedă o diplomă sau au satisfăcut prescripțiile legii. Beneficiază, deasemeni, de acest drept și câteva categorii de cetățeni cari plătesc un anumit cens. Dela vârsta de 30 de ani împliniți devin alegători toți cetățeni cari nu intră în nici unul din cazurile de incapacitate sau nedemnități prevăzute de lege, chiar dacă nu știu scri și citi. Legea din 10 Sept. 1919 introduce sistemul reprezentării proporționale<sup>13)</sup>.

Dar, în Italia, ascensiunea votului universal suferă o serioasă lovitură din partea regimului fascist.

Această lovitură este dată în primul rând de legea electorală din 1923, ale cărei principii merită să fie cunoscute întrucât este inspiratoare actualei noastre legi electorale.

În adevăr, legea italiană din 1923 stabilește pentru întreg regatul un singur colegiu. Circumscripțiile electorale, în număr de 15, păstrează, pentru fiecare din ele fiind stabilit un număr fix de deputați de ales. Sistemul italian pretinde existența partidelor politice. Fiecare partid își fixează lista de candidați și alege un semn distinctiv pentru întreaga țară.

Alegătorii pun în urne un buletin care are semnul partidului preferit de dânsul. Ei pot indica pe buletin trei nume de preferință alese dintre candidații din circumscripția sa.

Lista care obține majoritatea voturilor este declarată majoritară și ea dobândește astfel  $\frac{2}{3}$  din mandate. Din numărul total al deputaților de ales 535 lista majoritară ia 356 adică două treimi. Restul de  $\frac{1}{3}$  din mandate se împarte în mod proporțional între listele minoritare. Nici o listă nu poate avea deci mai mulți candidați pe întreaga țară decât numărul care se cuvine listei majoritare, adică 356.

Pentru ca o listă să devină listă majoritară se cere să fi obținut majoritatea relativă asupra tuturor celorlalte liste și în afară de asta, cel puțin un sfert din voturile declarate valabile pentru întreaga țară. Mandatele listelor minoritare se repartizează proporțional, nu cu lista generală, ci cu lista regională.

Dar nici acest sistem n'a părut satisfăcător regimului fascist care a venit în 1928 cu o lege nouă, cuprinzând o realizare integrală a sistemului fascist.

13) Vezi L. Duquít, *op. cit.*, t. II, p. 590.

În adevăr, legea electorală italiană din 2 Sept. 1928 cere îndeplinirea următoarelor condițiuni pentru a fi alegător :

- 1°. Calitatea de cetățean italian ;
- 2°. Exercițiul drepturilor civile și politice;
- 3°. Împlinirea vârstei de 21 de ani sau să-i împlinească cel mai târziu la 31 Mai al anului în care are loc reviziunea listelor electorale.

4°. Să îndeplinească una din condițiile următoare:

a) Să plătească o contribuție (sindicală), în condițiile legii din 3 Aprilie 1926;

b) Să plătească cel puțin 100 lire anual impozit direct la Stat, la provincie și la comună, etc. Pentru constituirea acestui cens se socotesc toate impozitele plătite la Stat, provincie și comună în orice parte a Regatului.

c) Să încaseze un stipendiu, salariu, pensie sau altă asemenea cu caracter continuu din bugetul Statului, provinciei sau comunei, etc.

d) Să fie membri ai clerului catolic, etc.

În afară de aceste restricții importante aduse votului universal, modul de recrutare al deputaților statornicit de legea din 1928 duce la desființarea completă a dreptului de vot. Dar despre asta ne vom ocupa mai jos.

468. — **Votul universal în afară de Europa.** — Am arătat că votul universal a pătruns tot cu atâta repeziciune și în Statele de Nord ale Americii; că în cele de Sud s'au impus oarecari condițiuni de capacitate, care tindeau să înlăture dela vot pe negrii liberați în 1867. Dar cum aceste interdicții atingeau și pe unii din alegători de rasă albă, cari nu întruneau condițiile cerute de lege, unele state au venit cu dispoziția că sunt dispensați de condițiile de capacitate cerute de noua lege acei cari aveau drept de vot înainte de 1 Ian. 1867, data liberării negrilor. Această dispoziție s'a numit „clauza lui tata-mare”.

În Statele Unite ale Americii s'a acordat printr'un amendament constituțional votat de Congres în Februarie 1919 dreptul de vot și femeilor. Al 19-lea amendament al Constituției americane are următorul cuprins: „Dreptul de vot nu va fi refuzat nimănui din cauza sexului”. Acest text a dobândit valoare constituțională abia în 1920, în urma ratificării a trei sferturi din State, potrivit procedurii de revizuire a Constituției americane.

În *Japonia*, mișcarea pentru introducerea votului universal a luat o mare dezvoltare. În 1920, s'a micșorat censul electoral dela 10 yen la 3 yen, fapt care a făcut să se dubleze corpul electoral. Dar acest sistem este mult criticat ca unul ce n'ar fi profitat decât micilor țărani, excluzând din corpul electoral pe intelectuali și lucrători. Votul universal este în Japonia o problemă de o realizare foarte apropiată.

### § 3. — *Evoluția regimului electoral în România.*

SUMAR: 469. *Legea electorală din 1864.* — 470. *Legea electorală din 1866.* — 471. *Legea electorală din 1884.* — 472. *Votul universal.* — 473. *Decretele electorale din 1919.* — 474. *Votul universal în Constituția din 1923.* — 475. *Legea electorală din 1926.*

469. — *Legea electorală din 1864.* — Opera de refacere a Statului întregit, pe care o încearcă Cuza, se isbește de împotrivirea neîncetată a parlamentului, recutat pe baza unei legi electorale care cerea atât de mari condiții de cens pentru a fi alegător, încât se citează cazuri de circumscripții electorale cari aveau un singur alegător întrunind condițiile legii. În momentul în care Cuza proclamă noul Statut, el trebuia să întocmească și o lege electorală, care să modifice compunerea corpului electoral, pentruca noul parlament să fie în concordanță cu dorințele țării. Astfel, art. 4 din Statut declară că deputații Adunării electivă sunt aleși în conformitate cu dispozițiile legii electorale anexate Statului.

Această lege electorală prevede că Adunarea electivă a României se compune din deputați aleși de două grade, iar că alegătorii sunt sau primari sau direcți.

Alegători primari sunt toți Românii cari, după legea comunală, sunt alegători în consiliile comunale, cu excepția străinilor cari au obținut mica naturalizare. Alegătorii sunt împărțiți în alegători rurali și în alegători urbani. Cei cari plătesc Statului un impozit de 48 de piaștri sunt alegători în comune rurale; cei cari plătesc 80—100 piaștri, precum și cei cari plătesc patentă până la clasa cincea inclusiv, înruată întrucât au reședința lor în orașe, sunt alegători în comunele urbane.

Alegători direcți sunt, fie în orașe, fie în sate, orice Român de naștere sau orice străin care a primit marea naturalizare și care are un venit de 100 de galbeni, oricare ar fi natura acestui venit, cu excepția salariilor private și a salariilor plătite de Stat funcționarilor publici.

În afară de aceste condițiuni alegătorii celor două grade trebuie să aibă vârsta de 25 de ani împliniți.

Sunt dispensați de condițiunile de cens și pot fi aleși alegători direcți, dacă îndeplinesc celelalte condițiuni cerute, preoții cu parohii, profesorii academiilor și colegiilor, doctorii și licențiații diferitelor facultăți, inginerii, arhitecții cu diplome liberate sau recunoscute de guvern, institutorii școalelor publice și conducătorii caselor de educație privată recunoscute de guvern.

Pot deasemeni să fie aleși ca alegători direcți funcționarii civili și militari retrași din serviciu, cari primesc o pensiuine de retragere anuală de trei mii piaștri cel puțin.

Legea pune ca o condiție esențială pentruca toți aceștia să poată fi aleși alegători direcți să domicilieze în mod real în orașul sau în județul unde voiau să fie aleși.

Acestea sunt principiile de bază pe care le statornicește Cuza pentru electoratul activ. Celace caracterizează legea lui Cuza este că dânsa desființează distincția în colegii, păstrând numai o singură diviziune, aceea a colegiilor de orașe și a colegiilor de județe. Deși el lărgește foarte mult dreptul de vot, totuși, înțelege să excludă dela acest exercițiu pe toți acei cari primesc un salariu, fie dela Stat, fie dela o întreprindere privată. Sunt deasemeni excluși dela dreptul de vot oricine se bucură de o protecție străină, oricine depinde de un stăpân dela care primește un salariu, interzișii, faliții nereabilitați și cei condamnați la pedepse infamante.

Pentru stabilirea electoratului activ legea prevede întocmirea de liste electorale; grija aceasta este dată 'n sarcina autorităților comunale cu contestație la prefectul județului. Impotriva hotărârii prefectului, părțile au drept de apel la tribunal și recurs în Casație. Legea institue în această privință o acțiune populară, dând drept oricărui alegător să ceară înscrierea sau radieră oricărui individ omis sau înscris pe nedrept în listele colegiului din care el însuși face parte.

În art. 8 legea se ocupă de electoratul pasiv, stabilind urmă-

toarele condițiuni pentruca cineva să poată fi ales în America electivă:

a) să fie Român prin naștere sau să fi dobândit marea naturalizare;

b) să aibă treizeci de ani împliniți;

c) să fie alegător și să plătească un cens de eligibilitate. Acest cens e stabilit în mod provizoriu la două sute de galbeni. Venitul în stabilirea censului poate fi de orice natură și se poate constata prin chitanțele de plata impozitelor sau prin orice alt mod.

Sunt dispensați de cens pentru a fi aleși deputați toți românii cari au ocupat înalte funcții în serviciul Statului, ofițerii superiori din armată, cari nu mai sunt în activitate, profesorii și acei cari exercită profesiuni libere corespunzătoare.

Partea interesantă a legii era aceea care organiza modul de alegere a celor două grade de alegători. Astfel, fiecare comună care are până la 50 alegători primari numește un alegător direct. Pentru fiecare 50 de alegători în plus, alege un alegător direct. Comunele cari nu număra 50 de alegători primari se reunesc de comuna cea mai apropiată și formează cu dânsa un singur colegiu electoral. Alegătorii direcți se adună în capitala județului și procedează la alegerea deputaților. Pentru desemnarea alegătorilor direcți, votul se dă pe față. Pentru desemnarea deputaților votul este secret.

Ceiace caracterizează legea lui Cuza, este că dânsa introduce un mare număr de membrii în corpul electoral, căutând astfel ca să lărgească sfera acestui corp și să facă loc și elementului rural, ca să participe la viața statului. Acestei legi i se impută faptul de a fi împărțit pe alegători în două colegii, rural și urban, stabilind astfel o distincție care putea da naștere la ideea unei diferențieri esențiale între sat și oraș și a unor viitoare neînțelegeri și lupte între aceste clase sociale.

470. — **Legea electorală din 1866.** — Legea lui Cuza a avut o scurtă durată și odată cu noua constituție s'a promulgat la 28 Iulie 1866 o nouă lege electorală care din punct de vedere al adoptării principiului votului universal constituie un regres față legea lui Cuza.

În adevăr, această lege împarte corpul electoral în patru colegii. Din colegiul I-iu făceau parte toți acei cari aveau un venit funciar dela 300 galbeni, inclusiv, în sus ; din colegiul al

II-lea cei cari aveau un venit funciar dela 300 de galbeni până la 100 inclusiv. In sfârșit, din colegiul al III-lea al orașelor, făceau parte comercianții și industriașii cari plăteau statului o dare de 80 de lei; de asemeni tot din acest colegiu făceau parte și acei cari fără să fie comercianți sau industriași plăteau Statului o dare anuală de 80 de lei.

In toate aceste trei colegii erau scutite de cens, profesiunile liberale, ofițerii în retragere, profesorii și pensionarii Statului.

Din colegiul al IV-lea făceau parte toți aceia cari plătesc o dare cât de mică către Stat și nu intră în nici unul din colegiile de mai sus. Preoții, cari nu fac parte din nici unul din colegiile de mai sus, fac parte din acest colegiu. Acest colegiu, alege la al doilea grad, un deputat de district. Pentru acest colegiu, 50 de alegători desemnează un delegat care întrunit în capitala județului alege pe deputat.

Impărțirea în patru colegii, este numai pentru adunarea deputaților. Pentru Senat, corpul electoral este împărțit în fiecare județ, în două colegii. Primul colegiu, este format de toți proprietarii de fonduri rurale din județ cari au un venit funciar de cel puțin 300 de galbeni, colegiul al II-lea este format de toți proprietarii de nemișcătoare ai orașelor, din județ, care au un venit sub 300 de galbeni; în orașele unde nu s'ar găsi un număr de 100 de alegători, pentru a forma cel de al II-lea colegiu, acest număr se va completa cu proprietarii județului posedând un venit funciar între 300 și 100 de galbeni, preferindu-se întotdeauna cei mai greu impuși și orașenii asupra proprietarilor de moșii. Dacă între cei mai greu impuși, ar fi mai mulți cu același venit și dacă prin numărul lor ar covârși pe cel cerut pentru completarea colegiului, se va procedu la eliminarea lor prin tragere la sorți. In sfârșit, tot această lege electorală, introduce dreptul, pentru întâia dată, pentru Universitățile din Iași și București, de a desemna câte un senator.

471. — *Legea electorală din 1884.* — Odată cu modificarea Constituției s'a simțit necesitatea întocmirii unei noi legi electorale care să primească în corpul electoral noi elemente, pe cari legea din 1866 le excludea.

Astfel, Constituția prin art. 58—64, stabilind condiții noi pentru alegerea deputaților, era absolut necesar, ca legea electorală, să le pună în aplicare.

Potrivit acestei legi, corpul electoral, este împărțit în fie-



care județ în trei colegiuri: din colegiul I fac parte toți acei cari întrunind toate celelalte condiții cerute de lege, au un venit funciar urban sau rural, de cel puțin 1200 lei anual. Din colegiul II fac parte alegătorii domiciliați în oraș și cari plătesc către Stat o dare anuală, directă, de orice natură, de cel puțin 20 lei. În acest colegiu erau scutiți de cens profesiunile libere, ofițerii în retragere, pensionarii statului și cei cari au absolvit cel puțin învățământul primar. Din colegiul III fac parte alegătorii cari plătesc o dare cât de mică către Stat și cari nu fac parte din celelalte colegiuri. Alegătorii din colegiul III cari au un venit funciar rural dela 300 lei în sus, și cari știu a scrie și citi, pot să voteze după dorința lor, sau direct pe deputat la orașe de reședință, sau indirect pe delegat în comunele lor împreună cu alegătorii fără știință de carte și cari nu au venitul cerut. Sunt dispensați de cens în acest colegiu și votează direct învățătorii săteși și preclii, precum și acei cari plătesc o arendă anuală de cel puțin 1000 lei. Cincizeci de alegători din acest colegiu aleg un delegat.

Colegiul I alege câte 2 deputați de fiecare județ cu excepția județelor mai numerose ca populațiune cari aleg dela 3—5 deputați. Colegiul II alege în fiecare județ deputați dela 1—9 în raport cu numărul populației. Însfârșit colegiul III alege pentru fiecare județ un deputat cu excepția câtorva județe cari aleg 2 deputați.

Pentru Senat, corpul electoral se împarte în 2 colegiuri, păstrându-se aproape neschimbate dispozițiunile legii din 1866, însă adăogându-se noi categorii de dispensați de cens. În același timp legea cere ca o condiție esențială pentru exercitarea dreptului de vot, pe lângă alte condiții, și vârsta de 21 de ani împliniți, vârstă pe care o pune și legea din 1866 și care constituie un avantaj față de legea Cuza.

Această lege a suferit numeroase modificări în special prin legea dela 18 Febr. 1907, privitor la procedura electorală, dar ea a rămas în vigoare până la legile de introducere a votului universal.

471. — **Votul universal.** — În urma evenimentelor cari au loc în 1913 și a campaniei din Bulgaria, problema modificării regimului nostru electoral se pune din nou în discuție. În 1914 partidul liberal emite ideia expropriării marii proprietăți pentru împroprietărirea țăranilor și odată cu aceasta și ca consecință

a ei, revizuirea sistemului electoral, prin crearea unui colegiu unic<sup>14)</sup>.

Pe baza acestor propuneri se convoacă Adunarea Constituantă pentru a modifica între altele și art. 57 și 67 din Constituție care stabilea principiile regimului nostru electoral. Dar constituanta nu și-a putut desăvârși opera, căci a izbucnit războiul.

Abia în 1917, la Iași, se modifică art. 57 și 67 din Constituție, stabilindu-se principiului votului universal egal, direct, obligator, cu scrutin de listă și pe baza reprezentării proporționale a minorității. Aveau drept de vot toți cetățenii majori.

Acest principiu, stabilit prin legea din 19 Iunie 1917<sup>15)</sup>, a fost pus în aplicare prin decretele-legi din 16 Noemb. 1918 cu modificările din 22 Dec. 1918.

472. — Decretele Electorale din 1918. — Dispozițiunile Constituției modificate în 1917 la Iași au fost puse în aplicare prin decretul din 16 Noembrie 1918 pentru vechiul regat, Basarabia și Dobrogea. Art. 1 al acestui decret reproduce, principiile reproduse în Constituția dela 1917: „toți cetățenii români majori vor alege prin vot obștesc obligator, egal, direct și secret și pe baza reprezentării proporționale, un număr de deputați proporțional cu populația. Proporția stabilită era de un deputat pentru fiecare 30.000 locuitori, iar când era vorba de senat, de un senator la 70.000 de locuitori. Ceace este de remarcant la această lege privitor la votul universal, este faptul că atât legiuitorul Constituant cât și legiuitorul electoral, nu stabilesc vârsta necesară pentru exercitarea electoratului ci o fixează în funcție de majoritate. Aceasta înseamnă, că legiuitorul ordinar ar putea

14) Vezi manifestul partidului întocmit de I. I. C. Brătianu.

15) Vezi textul în Hamangiu: Codul general, vol. VIII p. 1086:

„Art. 57. — Adunarea deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin votul universal, egal, direct, obligatoriu și cu scrutin secret pe baza reprezentării proporționale.

Legea electorală va fixa modalitatea compunerii Camerei deputaților.

Art. 67. — Senatul se compune din senatori aleși și din senatori de drept.

Legea electorală va fixa compunerea Senatului.

Principiile din legea electorală relative la compunerea Adunării deputaților și Senatului fiind considerate ca dispozițiuni constituționale vor fi înscrise în acest articol.

Aceste principii se vor vota conform aliniatului ultim al articolului 128 al acestei Constituțiuni.

ca schimbând vârsta majorității stabilită în c. civ. să introducă implicit în corpul electoral noi alegători. În regimul decretelor lege din 1918, majoritatea era acea stabilită de legea civilă, adică 21 de ani. După procedeu însă după care această majoritate putea să fie scăzută, că putea să fie mărită dela 21 ani la 25, aducându-se astfel o restrângere votului universal.

Senatul se compunea și dânsul pe aceiași cale, din senatori aleși și din senatori de drept.

Decretul Lege din 1918 păstrează și dânsul dreptul pentru universități de a alege din sânul lor câte un senator. Corpul electoral universitar era format din profesori titulari și profesori agregati. Dispozițiunea aceasta, deși n'a fost înscrisă în Constituție, a fost totuși păstrată în legea electorală așa cum se găsea în vechile legi.

Pentru a face ca votul universal să devină o adevărată realitate, decretul lege ia măsuri de amendare a cetățenilor care ar refuza să și exercite această îndatorire, supunându-i la amendă care se va pronunța de Judecătorie, fiind scutiți acei care ar dovedi o împiedecare legală.

În acest decret lege nu se prevede nici o procedură privitoare la alcătuirea listelor electorale. Înscrierea în liste și procedura conestațiilor rămânea sub regimul acestui decret, tot cea prevăzută în procedura electorală din 1907, modificată la 1914.

Decretul lege din 1918 menține în totul condițiile de eligibilitate prevăzute în vechea lege electorală; deasemeni, deși Constituția dela 1917 proclamă principiul votului universal, acest principiu nu este întru nimic atins prin existența senatorilor de drept, căci decertul electoral menține ca senator de drept numai pe moștenitorul tronului și pe mitropoliții și episcopii eparhiați, așa cum o făcea și vechea lege electorală, aceste elemente reprezentând la noi o veche tradițiune a țării.

473 — **Votul universal în Constituție din 1923.** — Principiul votului universal înscris în Constituție la 1917, trebuia neapărat să fie consacrat de Constituția nouă și extins chiar.

Problema votului universal este consacrată de art. 6, 61, 64 și 68 din Constituție.

Art. 6 declară: „Constituțiunea de față și celelalte legi relative la drepturile politice determină cari sunt, oșebit de calita ea

de Român, condițiunile necesare pentru exercitarea acestor drepturi”.

Art. 61: „Legea electorală stabilește toate condițiunile cerute pentru a fi alegător la Adunarea deputaților și la Senat, incapacitățile și nedemnitățile precum și procedura electorală”.

Iar în art. 64 deși s’au lăsat toate aceste condiții pe seama legii electorale, ceiace face inutil existența art. 6 și 61, se adaugă: „Adunarea deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin vot universal, egal, direct, obligator și secret, pe baza reprezentării minorității”.

Acelaș principiu se reproduce și în art. 68 relativ la alegerea Senatului, cu singura diferență că se impune condiția pentru alegători de a avea vârstă de 40 de ani împliniți.

Dacă se face comparație între textul Constituției din 1917 și cel în vigoare azi, privitor la votul universal, se poate lesne constata că s’a făcut în această privință un pas mai departe.

Constituția din 1923 este însă mai largă decât cea din 1917 în privința acordării dreptului de vot deoarece în art. 6 al. 2, are următoarea dispoziție:

„Legi speciale votate cu majoritate de două treimi, vor determina condițiunile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice.

„Drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza deplinei egalități a celor două sexe”.

Dispozițiunea aceasta a Constituțiunii privitoare la extinderea dreptului electoral și la femei nu și-a găsit încă nici o aplicațiune în materie de alegeri pentru parlament. O foarte slabă și neînsemnată aplicațiune și-a găsit acest text Constituțional cu ocazia validării alegerii senatorilor dela Universități.

În adevăr corpul profesoral este format și din femei cari au participat și dânsese la alegerea senatorilor Universității. Cu ocazia validării acestor alegeri s’a pus în discuție problema de a ști dacă femeile pot vota la alegerile pentru parlament, atâta vreme cât nu s’a întocmit legea care să le acorde dreptul de vot potrivit cerințelor Constituției. Senatul a validat aceste alegeri făcute cu participarea femeilor, statornicind că din moment ce principiul dreptului de vot este înscris în Constituție, femeile, care sunt profesoare la Universitate au și dânsese dreptul de vot, fiind egale din acest punct de vedere cu profesorii.

O aplicațiune mai largă a principiului înscris în art. 6 din Constituțiune s'a făcut în materie de alegeri administrative când prin legea din 1929 privitoare la organizația administrației locale, s'a dat anumitor categorii de femei drept de electorat și eligibilitate. Astfel art. 375 cere pentru femei, în afară de celelalte condițiuni generale cerute de legea electorală, să întrunească una din următoarele condițiuni pentru a avea drept de vot:

1) Să aibă cunoștințele ciclului inferior secundar, normal sau profesional;

2) Să fie funcționare la Stat, Județ sau Comună;

3) Să fie văduve de războiu;

4) Să fie decorate pentru activitate în timpul războiului;

5) Să fi făcut parte, la promulgarea legii din conducerea societăților — cu personalitate Juridică — cu scop de revendicări sociale, propagandă culturală sau de asistență socială.

Desigur această dispozițiune constituie un prim pas în lărgirea votului universal.

474. — *Legea electorală din 1926.* — Principiile Constituțiunii din 1923 au fost puse în aplicare prin legea electorală din 1926, deși această lege reproduce în principiile generale dispozițiunile constituționale prin modul de repartiție al mandatelor, ea aduce importante restrângeri votului universal. Dar despre aceasta ne vom ocupa la locul respectiv.

TABLA DE MATERII

# Tabla de Materii

## TABLA DE MATERII A VOL. II FASCICOLA II-a

### CAPITOLUL II.

#### G u v e r n u l

##### § 1. — *Recrutarea membrilor guvernului* 7

418. Guvern parlamentar. — 419. Origina guvernului parlamentar. —  
420. Recrutarea miniştrilor. — 421. Subsecretarii de Stat. — 422.  
Comisarii guvernului — — — — — 7—26

##### § 2. — *Unitatea guvernului* 26

423. Consiliul de miniştrii. — 424. Raporturile Regelui cu Consiliul de  
Miniştrii. — 425. Preşedintele Consiliului de miniştrii. 426. —  
Consiliul de Coroană. — 427. Instabilitatea ministerială şi uni-  
tatea guvernului — — — — — 26—43

##### § 3. — *Guvernul şi administraţia* 43

428. Raporturile guvernului cu administraţia. — 429. Raporturile gu-  
vernului cu administraţia centrală. — 430. Raporturile guvernului  
cu administraţia locală. — 431. Principiile legilor de organizare  
administrativă — — — — — 43—77

##### § 4. — *Realizarea operii de guvernământ.* 77

432. Misiunea principală a guvernului. — A. Finanţe. — 433. Stabilirea  
şi perceperea impozitelor. — 434. Imprumuturile de Stat. 435.  
Scutirea de impozit. — 436. Gratificaţiuni şi pensuni. — 437.  
Monopoluri. — 438. Bugetul. — 439. Bugetul provizoriu. — 440.  
Controlul bugetului. — 441. Datoria publică. — B. Forţa publică.  
442. Elementele armatei. — 443. Consiliul superior al apărării  
ţării. — 444. Grade, decoraţiuni şi pensuni. — 445. Jandarmeria  
şi poliţia. — 446. Trupe străine — — — — — 77—122

§ 5. — *Dispozițiuni generale* 123

447. Stat național, unitar și indivizibil. — 448. Teritoriul Statului. —  
449. Colonizarea. — 450. Culorile României. — 451. Reședința  
guvernului. — 452. Limba oficială a Statului — — — 123—130

CAPITOLUL III.

**Consiliul Legislativ**

§ 1. — *Rolul Consiliului Legislativ* 131

453. Technica legislativă. — 454. Concepția Constituției. — 455. Concepția legii din 1925. — 456. Concepția art. 76 din Constituție. —  
457. Consiliul legislativ și examinarea constituționalității proiectelor de legi — — — — — — — — — 131—148

§ 2. — *Organizarea Consiliului Legislativ* 148

458. Organizarea actuală a Consiliului legislativ. — 459. Critica legii din 1925. — 460. Recrutarea Consilierilor. — 461. Procedura înaintea Consiliului legislativ. — 462. Proiectul Hamangiu. — 148—157

TITLUL IV

**Puterea legislativă**

CAPITOLUL I

**Corpul electoral**

§ 1. — *Compunerea corpului electoral* 159

463. Constituția noastră consacră regimul guvernului reprezentativ; —  
464. Cine face parte din corpul electoral? — 465. Elita formează în principiu corpul electoral. — — — — — — — 159—165



§ 2.—*Votul universal, instrument modern de guvernământ* 165

466. Democrația pretinde votul universal, — 467. Expansiunea votului universal în Europa. — 468. Votul universal în afară de Europa 165—173

§ 3. — *Evoluția regimului electoral în România* 173

469. Legea electorală din 1864. — 470. Legea electorală din 1866. —  
471. Legea electorală din 1874. — 472. Votul universal. —  
473. Decretele electorale din 1919. — 474. Votul universal în  
Constituția din 1923. — 475. Legea electorală din 1926 — 173

VERIFICAT  
2017

VERIFICAT  
1987

RECEIVED  
1902



A APĂRUT:

CURS  
DE  
DREPT CONSTITUȚIONAL

DE

G. ALEXIANU

Profesor de drept public la  
Universitatea din Cernăuți

cu o  
prefață  
de

PAUL NEGULESCU

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

VOL. I, ED. 1930, 490 pag. PREȚUL 200 LEI

VOL. II FASC. I, ED. 1932, 292 pag,  
PREȚUL 146 LEI

A APĂRUT:

CURS DE ECONOMIE POLITICĂ

DE

CHARLES GIDE

TRADUCERE DE

G. ALEXIANU

2 vol

Prețul 340 Lei

EDITURA CASA SCOALELOR

A APĂRUT

I S T O R I A  
DOCTRINELOR ECONOMICE

DE

CH. GIDE ȘI CH. RIST

TRADUCERE DE

G. ALEXIANU

1 VOLUM 900 PAGINI

PREȚUL 240 LEI

EDITURA CASA ȘCOALELOR

A APĂRUT :

CODUL INVĂȚĂMÂNTULUI

DE

PAUL NEGULESCU

ION DUMITRESCU

G. ALEXIANU

T. DRAGOȘ

O. DUMITRESCU

1 vol. 1020 pag.

Prețul 600 Lei

